إدارة الحسم واتخاذ القرارات

د/ عصام فتحي زيد أحمد
جامعة الإسكندرية - كلية التجارة



مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع

إدارة الحسم واتخاذ القرارات

عصام فتحي زيد أحمد

جامعة اسكندرية – كلية التجارة

الناشر

مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع

7 شارع علام حسين – ميدان الظاهر – القاهرة

ت -0227876470 /0227867198

فاكس/ 0227876471

محمول/ 01112155522 – 01091848808

الطبعة الاولى 2020

فهرسة أثناء النشر من دار الكتب والوثائق القومية المصرية

أحمد ، عصام فتحي زيد .

إدارة الحسم واتخاذ القرارات / عصام فتحى زيد احمد . – ط 1 . – القاهرة : مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع 2019

252 ص ؛ 24 سم .

تدمك : 8 -500 -431 -977 -978

1 – إتخاذ القرارات

2 -الإدارة

3 -التخطيط

أ.العنوان 658.403

رقم الإيداع : 20237/ 2019

بِسْمِ اللـهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

اقْرَأْ بِاسْمِ رَبِّكَ الَّذِي خَلَـقَ {1/96} خَلَـقَ الْإِنسَـانَ مِـنْ عَلَـقٍ {2/96} اقْـرَأْ وَرَبُّـكَ الْأَكْرَمُ {3/96} الَّذِي عَلَّمَ بِالْقَلَمِ {4/96} عَلَّمَ الْإِنسَانَ مَا لَمْ يَعْلَمْ

صدق اللـه العظيم

مقدمة

تمثل ادارة الحسم وعملية اتخاذ القرارات جوهر نشاط الفرد والجماعة في حياتهم الخاصة أو في مجال أعمالهم وهي تعتبر من مقومات الحياة. ويعتبر اتخاذ القرارات الإدارية من المهام الجوهرية والوظائف الأساسية للمدير فهو يعتمد على مدى فهمهم للأمور واستيعابهم للحلول الجوهرية المفيدة.و يقصد بادارة الحسم هي اتخاذ القرار العملية التي بمقتضاها يتم اختيار أحسن البدائل المتاحة لحل مشكلة معينة أو مواجهة موقف يتطلب ذلك، بعد دراسة النتائج المتوقعة من كل بديل وأثرها في تحقيق الأهداف المطلوبة ضمن معطيات بيئة التنظيم.

وحيث أن اتخاذ القرار هو محور عملية ادارة الحسم لأنها عملية متداخلة في جميع وظائف الإدارة ونشاطاتها وهي تتخذ قرارات بشأن الهيكل التنظيمي ونوعه وحجمه وأسس تقسيم الإدارات والأقسام.

الفصل الأول

مفهوم ونظريات إدارة الحسم

- حظيت الإدارة باهتمام كبير مع أنها حديثة النشأة كعلم مستقل، ويعزى هذا الاهتمام إلى طبيعتها، ووظائفها، وغاياتها، فمن حيث طبيعتها تُعد الإدارة فرعاً من فروع العلوم الإنسانية، وتتسم بالحتمية بمعنى أن إنجاز الأعمال في المنظمات لا يتأتى إلا بها، وبذلك فليس للمنظمة الخيار في أن تأخذ بها أو ترفضها، ومن حيث وظائفها تنطوي الإدارة على مجموعة من الوظائف هي التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة وتتسم هذه الوظائف بالتشابك والتداخل، فمع أن لكل وظيفة خصوصية معينة وتستهدف تحقيق أغراض محددة، إلا أن هذه الأغراض تجتمع معاً لتحقيق أهداف المنظمة.

- بناءً على ما سبق يتبين أن الإدارة وسيلة تنشد تحقيق غايات معينة وأغراض محددة لتحقيق أهداف المنظمة، فهي تعمل على استثمار القوى البشرية والإمكانات المادية المتاحة من أجل الوفاء بتطلعات الفرد والجماعة، فالإدارة هي المرتكز الرئيسي في تطوير الأفراد والجماعات، والعامل الحاسم في تحقيق التنمية في المجالات كافة.

- إن المتتبع لتطور المجتمعات الإنسانية في العالم يستطيع أن يلمس التغير الذي حدث في هذه المجتمعات في كل من فروع المعرفة بما في ذلك التربية والتعليم ويلمس أيضاً النمو والتطور الذي كانت تهدف إليه المجتمعات من أجل تطويرها ونموها في شتى مجالات الحياة. ومما لا شك فيه أن على رأس هذه التطلعات للمستقبل الأفضل كان التطلع إلى تطور ونمو التربية والتعليم فيها.

- وقد بدأت الإدارة التعليمية تستقل عن الإدارة العامة منذ أن عرفت المدارس والمعاهد والكليات النظامية الحديثة في القرن العشرين والمقصود هنا المدارس والمعاهد والكليات التي تأسست على الدراسة والبحث العلمي والتجريبي من قبل العلماء والباحثين الذين ألفوا الكتب ووضعوا النظريات، وأوضحوا المعالم لهذا الفن ومهدوا البحث والمعرفة في هذا الميدان إيماناً منهم بضرورة وأهمية الإدارة في أي مجال من مجالات الأعمال المهنية التي تتطلع دائماً إلى التطور والتقدم والازدهار لأن أي عمل

ناجح بدون شك له إدارة واعية ناجحة تستطيع أن تخطط وتنظم وتنفذ له تخطيطاً وتنظيماً وتنفيذاً ناجحاً.

مفهوم الإدارة:

- أصل كلمة إدارة (Administration) لاتيني بمعنى (To Serve) أي (لكي يخدم) والإدارة بذلك تعني "الخدمة" على أساس أن من يعمل بالإدارة يقوم على خدمة الآخرين.

- وفي ظل الاهتمام الذي حظيت به الإدارة إلا أن تعريفاتها التي قدمها العلماء والرواد قد تباينت، شأنها في ذلك شأن كثير من مصطلحات العلوم الإنسانية، فكل منهم قد تأثر بمدخل معين.

- وقد عرفها بعض الكتاب بأنها "النشاط الموجه نحو التعاون المثمر والتنسيق الفعّال بين الجهود البشرية المختلفة العاملة من أجل تحقيق هدف معين بدرجة عالية من الكفاءة ".

- وهناك من يعرف الإدارة بأنها " عملية توجيه الجهود البشرية بشكل منظم لتحقيق أهداف معينة "

ويمكن تعريف الإدارة بأنها "عملية اجتماعية مستمرة تسعى إلى استثمار القوى البشرية والإمكانات المادية من أجل تحقيق أهداف مرسومة بدرجة عالية من الكفاءة" ومن هذا التعريف يُمكن استخلاص العناصر التالية:

- أن الإدارة عملية تتضمن وظائف عدة هي التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة.
- أنها اجتماعية فهي لا تنشأ من فراغ، بل تنشأ داخل مجموعة منتظمة من الأفراد وتأخذ في الحسبان مشاعرهم واحتياجاتهم وتطلعاتهم.
- أنها وسيلة وليست غاية فهي وسيلة تنشد تحقيق أهداف مرسومة.
- أنها عملية مستمرة.
- أنها تعتمد على استثمار القوى البشرية والإمكانات المادية المتاحة.
- أنها تسعى إلى تحقيق الأهداف بدرجة عالية من الكفاءة.

هل الإدارة علم أم فن؟

- الإدارة مزيج من العلم والفن، فهي علم لأن لها مبادئ وقواعد وأصول علمية متعارف عليها، وتقوم على توظيف مناهج البحث العلمي في استكشاف نظرياتها وفحصها، وفي الوقت ذاته هي فن لأنها تعتمد على القدرات الإبداعية والمهارات الابتكارية والمواهب الذاتية، وإذا كان هذا الموضوع مثار جدل بين المتخصصين في حقل الإدارة على اعتبار أن هناك من يرى أن الإدارة علم، وهناك من يرى أن الإدارة فن ولأنصار كل اتجاه حججهم ومبرراتهم، فإن الفصل في هذا الموضوع هو القول إن الإدارة هي فن استخدام العلم، فهي علم له أصوله وقواعده، ويبرز الفن في القدرة على توظيف تلك الأصول والقواعد، والاختيار الواعي من بينها بما يتلاءم مع طبيعة الموقف.

- وإدارة الأعمال management هو علم وفن استخدام الموارد المتاحة في مشروع أو مؤسسة أو تنظيم على أفضل الوجوه الممكنة كماً وكيفاً وتكلفة وزمناً، لبلوغ أغراض مقررة. أو بعبارة أخرى هي علم وفن تنسيق عوامل (عناصر) الإنتاج سعياً وراء تحقيق أغراض مقررة لمؤسسة أو تنظيم. وذلك بالإفادة من جهد الإنسان والموارد المتاحة ووسائل الإنتاج على أكمل وجه.

- وللإدارة أنواع متعددة تختلف باختلاف طبيعة انتمائهما، ومن جانب آخر توالت الفروع التطبيقية للإدارة في الظهور، بغض النظر عن طبيعة انتمائها سواء كان للقطاع الخاص أو العام، فهناك إدارة عامة (Public) وإدارة أعمال (Business) والإدارة الصحية والإدارة التربوية والإدارة المدرسية والإدارة الأمنية ونحو ذلك هي فروع تطبيقية للإدارة تختص بالمجال الذي تنتمي إليه، وهي فروع تجمعها عناصر مشتركة تتمثل في المبادئ والقواعد الأساسية للإدارة، وفي الوقت ذاته يتميز كل فرع بخصوصية معينة استمدها من طبيعة المجال الذي ينتمي إليه.

نشأة الإدارة:

عند تناول نشأة الإدارة ينبغي التفريق بين ثلاث أمور هي الإدارة كممارسة والإدارة كفكر، و الإدارة كعلم مستقل:

- **الإدارة كممارسة:**

- نشأت الإدارة كممارسة في العصور القديمة، ولا غرابة إذا قلنا إنها كانت حاضرة منذ بدء الخليقة، فالمجتمعات القديمة وإن كانت تتسم بالبساطة فقد كانت بحاجة إلى تنظيم العلاقات بين أفرادها لتحقيق أهداف محددة، وظهرت بعض الممارسات الإدارية عندما أدرك الإنسان أن التعاون مع الآخرين أصبح ضرورة حيوية للبقاء والنماء.

- وتعد الأسرة نواة العمليات الإدارية، فقد كانت منذ الأزل تقوم بعدد من الوظائف كتقسيم العمل وتوزيع الأدوار واتخاذ القرارات والقيادة وممارسة السلطة.

- **الإدارة كفكر:**

ظهر الفكر الإداري في الحضارات الإنسانية منذ آلاف السنين، ويبدو ذلك جلياً في التراث الإنساني القديم، فقد ظهرت الأفكار وبعض التطبيقات الإدارية في الحضارة المصرية القديمة كالتخطيط الإداري والرقابة، وظهر التنظيم في الحضارة الصينية من خلال دستور الفيلسوف "تشاو" الذي تضمن المهام والواجبات الوظيفية لموظفي الدولة كافة، وظهر التنظيم المتدرج (الهرمي) وتفويض السلطة والتقسيم الإداري وفقاً للبعد الجغرافي في الإمبراطورية الرومانية، وقدمت الإمبراطورية اليونانية الكثير من الأفكار والتطبيقات حول التخصص واختيار الموظفين وتفويض السلطة.

- **الإدارة كَعِلم مستقل:**

تعد بداية القرن العشرين مرحلة فاصلة في نشأة الإدارة كعلم قائم بذاته يستند إلى مقومات شأنه في ذلك شأن بقية فروع العلم والمعرفة، فظهرت النظريات والتجارب والدراسات التي استخدمت الأسلوب العلمي، وأصبح التخصص في دراسة هذا الحقل

أمراً مألوفاً، وشهد القرن العشرون العديد من الإسهامات، ومال المتخصصون إلى تصنيفها في مدارس عدة، ومن الجدير بالذكر أن هذه التصنيفات التي وردت في الدراسات الإدارية العربية والأجنبية قد انطوت على بعض القواسم المشتركة، إلا أنها في الوقت نفسه تباينت في جزء أو أكثر، وهو ما تسبب في وجود بعض اللبس والغموض، وخصوصاً لدى حديثي العهد بدراسة الإدارة.

مدارس الإدارة

- تبنت بعض الدراسات تصنيف مدارس الإدارة في مدارس ثلاث هي: المدرسة التقليدية، ومدرسة العلاقات الإنسانية، والمدرسة السلوكية، بينما دمجت دراسات أخرى المدرستين الأخيرتين في مدرسة واحدة بإسم المدرسة السلوكية تارة وبإسم مدرسة العلاقات الإنسانية تارة أخرى، واستحدثت دراسات أخرى مدارس مستقلة كمدرسة الموارد البشرية، ومدرسة النظم، ومدرسة اتخاذ القرارات.

- ومن خلال الاطلاع على كثير من الدراسات والبحوث للوقوف على تصنيف يحمل في طياته مقومات التصنيف الجيد، تبيَّن أن التصنيف الذي أورده كل من بيندور وروجرز (Pindur & Rogers) في دراسة لهما بعنوان تاريخ الإدارة (The History of Management) هو التصنيف الأمثل بعد إجراء بعض التعديلات عليه والإضافات بحيث يشمل التصنيف مدارس خمس هي: المدرسة التقليدية، ومدرسة العلاقات الإنسانية، والمدرسة السلوكية، والمدرسة الكمية، والمدرسة الحديثة. وفيما يلي عرض موجز لكل مدرسة من هذه المدارس :

أولاً: المدرسة التقليدية:

- ظهرت المدرسة التقليدية أواخر القرن التاسع عشر، وجاءت متأثرة إلى حد كبير بنتائج بعض الدراسات التي تمت في مجال إدارة الأعمال بالدرجة الأولى، إضافة إلى مساهمات بعض علماء الاجتماع وعلم الإدارة العامة، ولهذه المدرسة عدد من الرواد ينتمون إلى بلدان مختلفة أبرزهم الأمريكي (فريدريك تايلور) رائد نظرية

الإدارة العلمية، والفرنسي (هنري فايول) رائد نظرية الإدارة العامة، والألماني (ماكس فيبر) رائد نظرية البيروقراطية.

- ومع التباعد الجغرافي بين الرواد الثلاثة، واختلاف السياق الثقافي، إلا أن أطروحاتهم اتسمت بوجود قدر كبير من القواسم المشتركة، لذا اتفق الباحثون في علم الإدارة على إطلاق اسم المدرسة التقليدية تعبيراً عن تلك الجهود، ومظلة لإسهامات الرواد الثلاثة. وتجدر الإشارة هنا إلى أنه بالرغم من وجود قواسم مشتركة بين رواد كل نظرية إلا أن هذا لا يعني عدم وجود الاختلاف والتباين في بعض النقاط الثانوية.

نظرية الإدارة العلمية:

- يعد المهندس الأمريكي فريدريك تايلور رائد نظرية الإدارة العلمية (1856-1915)، حيث دعا فيه إلى تبني الطريقة العلمية في الإدارة عوضاً عن الطريقة العشوائية أو الحدسية، كما أشار إلى أن جهد العاملين في المنظمة مرهون بقدراتهم الجسمية، لذا ينبغي أن تولي الإدارة اهتماماً بحسن اختيار العاملين وتدريبهم، وكان يؤمن – تايلور -بأن المحفز الحقيقي للأفراد هو العامل الاقتصادي هذا بالإضافة إلى قناعته بأن العاملين بحاجة مستمرة إلى الإشراف والرقابة الصارمة لضمان عدم تقاعسهم في تطبيق الأسلوب العلمي في العمل.

- مما سبق يتبين أن حركة الإدارة العلمية انطلقت من افتراضات تشاؤمية فيما يتعلق بنظرتها للإنسان حيث تنظر للإنسان بأنه كسول بطبعه وأن حافزه للعمل مادي وأنه غير قادر على تحمل المسؤولية.

نظرية البيروقراطية:

- نشأت البيروقراطية في ألمانيا بفضل الجهود التي قام بها عالم الاجتماع الألماني ماكس فيبر (Max Weber) الذي عاش في الفترة ما بين عامي (1864-1920م)، وكلمة البيروقراطية مشتقة من كلمتين لاتينية وإغريقية الأولى (Bureau) وتعني المكتب، والثانية (cracy) وتعني القوة أو السلطة أو الحكم، ومن ثم فالمقصود بالبيروقراطية هو حكم المكتب أو سلطة المكتب، وقد عرفها قارستون (Garston) بأنها

"بناء تنظيمي هرمي يتصف بالتحديد الدقيق لخطوط السلطة، والقواعد والإجراءات التي تحكم العمل".

- وقد استخدم "فيبر" في كتابه الذي صدرت أولى طباعته بعد وفاته بعامين (1922م) مصطلح البيروقراطية لوصف المنظمات الكبيرة جداً. كما حدد خصائصها.

نظرية الإدارة العامة:

- ظهرت هذه النظرية في فرنسا على يد المهندس الفرنسي هنري فايول(Henri Fayol) الذي عاش في الفترة من (1841-1925م)، وقد تم اشتقاق اسم النظرية من المؤلف الشهير الذي قدمه فايول بعنوان الإدارة العامة والصناعية (General and Industrial Management) وبينما أنصب اهتمام تايلور على الإدارة الصناعية في مستوياتها التنفيذية (العاملين وخطوط الإنتاج)، فقد انصب اهتمام فايول على الإدارة في مستوياتها العليا.

وقد صنف فايول الأنشطة التي تقوم بها المنظمة إلى ستة أقسام هي:

(أنشطة فنية، أنشطة تجارية، أنشطة مالية، أنشطة أمنية، أنشطة محاسبية، أنشطة إدارية) وقد ركز فايول على النشاط الإداري وقسمه إلى خمس وظائف إدارية هي) التخطيط، التنظيم، التوجيه، الرقابة، التنسيق).

ثانيا: مدرسة العلاقات الإنسانية

:(Human Relations School)

- ظهرت هذه المدرسة في نهاية العشرينيات الميلادية من القرن العشرين كرد فعل للمدرسة التقليدية، خصوصاً بعد فشل الأخيرة في تحقيق التطلعات المنشودة التي تستهدف الرقي بمستوى الأداء والإنتاج، ومن منطلق أن مدرسة العلاقات الإنسانية ظهرت كرد فعل لسابقتها فقد تبنت استراتيجيات تتصف بأنها على النقيض من استراتيجيات المدرسة التقليدية، فإذا كانت المدرسة التقليدية تنظر للإنسان على أنه آلة (Machine)، فإن مدرسة العلاقات الإنسانية تولي أهمية بالغة للجوانب النفسية

والاجتماعية من منطلق أن للفرد قيماً ومعتقدات وعواطف واتجاهات لها أثر كبير في الكفاية الإنتاجية، والجدول التالي يبين الفروق الجوهرية بين المدرستين :

ثالثا: المدرسة السلوكية:

إذا كانت المدرسة التقليدية انطلقت من افتراضات متشائمة حول طبيعة الإنسان فقد انطلقت مدرسة العلاقات الإنسانية من افتراضات متفائلة، بينما تمدنا المدرسة السلوكية بنظرة واقعية وعقلانية فهي تؤمن بالفروق الفردية، وترفض مبدأ تعميم الأحكام، وأن السلوك الإنساني محصلة لتفاعل الفرد مع البيئة المحيطة به ومن خلالها ظهر مصطلح السلوك التنظيمي الذي يعنى بسلوك الأفراد والجماعات والمنظمات.

رابعاً: مدرسة الإدارة الكمية:

تطور المدخل الكمي للإدارة خلال وبعد الحرب العالمية الثانية. فقد حاولت الشركات الكبيرة الاستفادة من الأساليب التي استعملت في إدارة الجيوش، وذلك في مجال حل المشكلات (Problem-Solving) واتخاذ القرار. ويؤكد هذا المدخل على استعمال النماذج الرياضية كالبرمجة الخطية ونظرية المباريات والسلاسل الزمنية والكفاءة الاقتصادية واستخدام الحاسوب.

خامساً: المدرسة (الاتجاهات) الحديثة:

ظهرت هذه المدرسة في النصف الثاني من القرن العشرين وتحديداً في الستينيات الميلادية، وتنطوي هذه المدرسة على مداخل عدة أبرزها مدخل النظم، ومدخل الإدارة الإستراتيجية، وإدارة الجودة الشاملة، والهندرة. وقد ظهر حديثاً بعض المدارس مثل مدرسة الإدارة اليابانية والإدارة الموقفية، أو الظرفية.

سادسا: نظرية Z في الإدارة: (أو النظرية اليابانية في الإدارة الحديثة) :

- هي أفضل وأحدث النظريات المطبقة حالياً في كبرى الشركات العالمية والتي أثبتت مدى فائدتها للمنشئات والإدارات الحكومية وغيرها، وأساس النظرية هو، أن العلاقة بين الإدارة والعاملين يسودها :

1- الألفة.

2- المودة.

3- الثقة الكاملة.

- ولم تهمل النظرية الفروق الفردية بين العاملين فبدلاً من تنميطهم قامت النظرية على خلق بيئة اندماجية متكاملة بين الإدارة والعاملين، فهي تقوم على بناء فرق عمل ذات اختصاص واحد وتحت إشراف مدير المجموعة وربما يكون أقل من حيث المرتبة والمنصب من شخص آخر يعمل ضمن نفس الفريق. هذا ما يسمى بالقائد وهناك فرق كبير بين القائد والمدير. فالقائد هو الذي يقوم بقيادة فريق نحو تحقيق هدف محدد، والمدير هو الذي يضع الاستراتيجيات ويبحث الأهداف ويديرها ويوزع المهام بين موظفيه.

- وقد جاءت نظرية Z موافقة لنتاج فكري ثقافي متراكم في اليابان، ففي اليابان كان المعبود الأول لديهم وإلههم الأوحد هو الإمبراطور، وكان الإمبراطور هو الآمر الناهي في الإمبراطورية اليابانية. وحين نشبت الحرب بين اليابان وأمريكا، قامت أمريكا بهدم صرح عظيم لدى اليابانيين وهو.. الإمبراطور!

مع مطلع 1953م بدأ التحول في طريقة الإدارة في اليابان.

- وركيزة النظرية عند اليابانيين هي: عبادة العمل وزيادة الإنتاج، فأصبحت العقوبة لدى اليابانيين، منعهم من العمل.

اتجهت الإدارة اليابانية في بداياتها بتكوين فرق عمل، في الفصول الأولى في الدراسة. ففي اليابان لا يوجد نجاح فردي لشخص واحد إنما يوجد نجاح مجموعة متكاملة!

- في فصل واحد يتم تكوين فريق عمل، ويدربوا على كيفية اختيار قائد الفريق تعطى ورقة امتحان واحدة للفريق بالكامل ويتم حلها بينهم جميعاً !!

النجاح يسجل للجميع.. والرسوب كذلك.

- هذه البيئة العملية خلقت إنتاج يصل إلى ما يسمى Zero Error، أو الخطأ الصفري. وهو يعني أنه وعلى خط الإنتاج فإن المخرجات ذات العيب الصناعي.. هي صفر بالمائة.

- وفي هذه البيئة الصحية للعمل، خرجت ما يسمى بإدارة الجودة الكاملة أو TQM. كما ظهر مفهوم JIT أي لا يوجد اعتصامات، لا يوجد أعياد رسمية، يوجد عمل وعمل فقط، وإنتاج يتزايد مع الوقت، حتى توصلوا إلى ما يسمى بالتوريد اللحظي ليكون المخزون يساوي صفراً. فلا يحتاجون لوجود مخازن كبيرة تأخذ أماكن واسعة من بلد يكتظ بالناس العاملين.

- إن أسلوب الإدارة الياباني يعتمد على نظرية الإدارة بالجودة الشاملة، أو ما يسمى مبادئ ديمنغ، وهو الإداري الإقتصادي الأمريكي الذي وضعها لليابانيين، وهي منظومة من المبادئ والأدوات والممارسات التي تهدف إلى تحقيق الرضا عند الزبون.

- وتساعد الإدارة بالجودة الشاملة على تحقيق الهدف من خلال إلغاء العيوب والأخطاء التي قد ينطوي عليها المنتج أو الخدمة، وإضفاء طابع القوة على التصميم الذي يخرج به المنتج، وتسريع الخدمة، تخفيض التكلفة وتطوير جودة العمل كل ذلك من خلال تغيير ثقافة التنظيم.

الفصل الثاني

إتجاهات حديثة في الفكر الإداري

بالنظر إلى التغيرات والتطورات العلمية والتكنولوجية وخاصة ما تعلق منها بتكنولوجيا المعلومات والاتصال، والاتجاهات الاقتصادية المبنية على المعرفة، أصبح يعرف الفكر الإداري اتجاهات وتطورات جديدة مواكبة ومسايرة لتلك التغيرات والتطورات العلمية والتكنولوجية، والتي ظهرت في شكل أفكار ونماذج فكرية تعبر عن تطور الفكر الإداري، فعلى خلاف العصور السابقة بدأت أهمية المعرفة ودورها في إتمام الأنشطة، وزادت معها أهمية الإبداع والابتكار كضرورة للبقاء سواء بالنسبة للأفراد أو المنظمات أو المجتمعات فكل شخص يريد إثبات وجوده ويحافظ عن كينونته عليه أن يبدع ويبتكر، ونتيجة لذلك أصبح الإبداع والابتكار والمنتجات الفكرية بصفة عامة لها أهمية وضرورية، إلى الحد الذي أظهر نمط حياة جديد يرتكز بالأساس على المعلومات والمعارف، فأصبحت بذلك المجتمعات بفضل تكنولوجيا المعلومات والاتصال ذات صبغة جديدة من حيث العلاقات التي تربط بين أفرادها وكياناتها الاجتماعية ومن حيث نمط التصرف والتأقلم لتلك الوحدات ومن حيث الاتصال والتواصل فيما بينها، الأمر الذي قاد الفكر الإداري المعاصر إلى استعمال مصطلح مجتمع المعلومات كإشارة على الاستخدام الكثيف للمعلومات والمعارف وانتشارها الواسع بفضل تطور تقنياتها ووسائل نقلها المتمثلة في تكنولوجيا المعلومات والاتصال، هذه التطورات والتغيرات عززت من تطور الفكر الإداري من خلال بروز نماذج وتصورات فكرية وعملية حول النشاط الإداري، وبشكل سريع ومكثف، الأمر الذي جعل الفكر الإداري حاليا سريع التجدد والتطور.

منذ أن ارتقى النشاط الإداري إلى مستوى الدراسة والتنظير وهو في تغير وتطور مستمر، ولكن في العصر الحالي أصبح يعرف معدلات تطور كبيرة جدا، فسنحاول من خلال هذه الورقة الإحاطة بالفكر الإداري الحديث من خلال إبراز أهم التصورات والنماذج الفكرية الحديثة واهم خصائص النشاط الإداري.

هدف البحث: نهدف من خلال هذا البحث إلى حصر أهم المفاهيم والنماذج الإدارية المعاصرة التي تعبر عن مدى تطور الفكر الإداري، في محاولة للإحاطة بخصائص هذا الفكر المعاصر، وذلك من خلال الاعتماد أهم المراجع والمصادر المتخصصة في هذا المجال.

أهمية البحث: نظرا لتوسع الفكر الإداري من خلال تعدد المفاهيم والنماذج الإدارية الحديثة، ونظرا لاتساع وتعقد العمل الإداري، من خلال التقنيات والأساليب المعقدة والكثيفة المستخدمة في مجال الإدارة، الأمر الذي خلق صعوبة فهم والإلمام بجميع المفاهيم الإدارية مما أدى إلى تداخلها وفي بعض الأحيان التباسها وتضاربها في المعنى فأردنا من خلال هذه الورقة تحديد تلك المفاهيم والنماذج الإدارية المعاصرة وإزالة التداخل واللبس الذي يكتنفها، من اجل إعطاء للباحثين والطلاب الفهم الصحيح والقدرة الكافية على استيعاب المفاهيم الإدارية والحديثة ومن ثم مواكبة تطور الفكر الإداري. فهي تمكن المطالع أو الباحث المهتم بعلم الإدارة من فهم والإلمام بعناصر الإدارة ومجالاتها الحديثة كما تمكنه من تحديث فكره بما يتلاءم مع خصائص ومتطلبات الفكر الإداري الحديث.

المفاهيم الإدارية المعاصرة:

وتكمن تلك المفاهيم الإدارية المعاصرة الفكرية والعملية فيما يلي:

1-المرونة التنظيمية: هي قدرة المنظمة على الاستجابة لمختلف التغيرات والتطورات البيئية سواء الداخلية أو الخارجية، فهي تتضمن سرعة الاستجابة ونوعيتها الملائمة للحالة أو الظرف السائد.

2- المدير الاستراتيجي: المدير الاستراتيجي هو كل شخص يسهر على الإدارة الإستراتيجية للمنظمة من خلال اتخاذ القرارات الإستراتيجية وصياغة الإستراتيجية وتنفيذها ومتابعتها ويكون مسؤول على نتائج المنظمة، وعادة ما يكون من قيادات الإدارة العليا.

3- الإدارة الإستراتيجية: هي عملية رسم الاتجاه المستقبلي للمنظمة واختيار النمط والتصرف الملائم على المدى البعيد في ضوء العوامل والمتغيرات البيئية، حيث

تقتضي عملية الإدارة الإستراتيجية تحديد الرؤية وغايات المنظمة وأهدافها التنظيمية ثم اختيار البديل الاستراتيجي المناسب أي صياغة الإستراتيجية ثم تطبيقها ومتابعتها ثم تقييم الإستراتيجية وتصحيح الانحرافات، فالإدارة الإستراتيجية تعني بالقرارات الأساسية والهامة بالنسبة للمنظمة والتي تمس موقعها وعلاقتها مع عناصر بيئتها.

4-التفكير الإبتكاري: يشير إلى قدرة الفرد على إنشاء شيء جديد انطلاقا من المزج بين عناصر موجودة بطريقة مبدعة تفضي في الأخير إلى قيمة فكرية جديدة.، ويتميز التفكير الإبتكاري بالخصائص التالية: الطلاقة الفكرية المرونة التلقائية القدرة على التداعي البعيد، القدرة على التجديد.

5-التفكير الاستراتيجي: يشير إلى تلك القدرات والمهارات الذهنية والفكرية الضرورية لقيام الفرد بالتصرفات الإستراتيجية وممارسة مهام الإدارة الإستراتيجية، من عملية تحديد رسالة وغايات وأهداف المنظمة وصياغة الإستراتيجية وتنفيذها ومراقبة عملية التنفيذ، ومن بين خصائص التفكير الاستراتيجي ما يلي: البصيرة النافذة، الاستشعار البيئي، القدرة على تحليل البيانات والمعلومات وتفسيرها، مهارة الاختيار الاستراتيجي، التجاوب الاجتماعي، المعرفة الشاملة والتامة لمختلف جوانب المنظمة وبيئتها ومتطلبات نشاطها، التميز بمعارف علمية وتطبيقية واسعة، أن يتمتع بميزات التفكير الإبتكاري.

6- لوحة القيادة: تمثل مجموعة من مؤشرات الأداء التي تقيس أداء المنظمة ومدى تحقيقها لأهدافها بغرض مساعدة المدير على متابعة ومراقبة مدى تقدم الانجاز ومتابعة التنفيذ الفعلي للخطط الإستراتيجية، ومن ثم توفر أداة تمكن المدير من التدخل في الوقت المناسب لتصحيح الأخطاء وتعديل وتطوير الخطط، فهي عبارة عن مجموعة من المؤشرات التي يتم اختيارها من طرف مجموعة من المسيرين والتي تعبر عن نجاعة التسيير، إذ أنها تمكن من اكتشاف الأخطاء والانحرافات عند وقوعها من ثم تصحيحها في الوقت المناسب.

7-**إدارة رأس المال الفكري:** ظهور هذا المفهوم مقترن مع زيادة أهمية المعرفة في انجاز الأنشطة وانتشارها الواسع، فأصبحت المنظمات تنظر إلى المنتجات المعرفية التي هي نتاج القدرات الذهنية والفكرية موردا هاما لأنشطتها، فراس المال الفكري يطلق على مجموع المهارات والخبرات والمعارف المتراكمة في العنصر البشري، فهو يعبر عن تلك المعارف التي يمكن تحويلها إلى أرباح والتي مصدرها القدرات الذهنية والفكرية للمورد البشري. أما إدارة رأس المال الفكري فتشير إلى تلك الأنشطة والجهود التي تهتم بكيفية توفير تلك القدرات والحفاظ عليها وتنميتها واستغلالها أحسن استغلال بشكل يدعم المركز التنافسي للمنظمة ويضمن بقائها ويعظم أرباحها.

8- **إدارة التميز:** وتتضمن إدارة التميز مختلف الإجراءات والأساليب التي تمكن المنظمة من مواجهة المنافسة ورفع أدائها والفوز بولاء العميل، وذلك من خلال التطوير والتحسين المستمر لآلياتها وسياساتها وأساليب العمل والإنتاج، وتنمية وتطوير الكفاءات والمهارات وتشجيع الابتكار والتواصل وتنمية العلاقة وتحسينها مع البيئة المحيطة بها، فإدارة التميز هي تلك الأنشطة التي تجعل المنظمة متميزة ومتفوقة في أدائها عن باقي المنافسين وذلك من خلال توظيف القدرات والموارد المتاحة توظيفا فعالا ومتميزا بشكل يجعلها متفوقة ومتفردة، وينعكس ذلك على كيفية التعامل مع العميل سواء الداخلي أو الخارجي، كيفية أداء أنشطتها وعملياتها كيفية تصميم وإعداد سياساتها واستراتجياتها الإدارية والتنظيمية. وتكمن أبعاد إدارة التميز فيما يلي:

- أن غاية الإدارة هي السعي إلى تحقيق التميز في جميع أعمالها وأنشطتها، أي تحقيق نتائج غير مسبوقة تتفوق بها عن منافسيها، وذلك من خلال الابتكار والتجديد المستمر والاستفادة التامة من أثر التجارب والممارسات، بالشكل الذي يجعلها متفوقة ومتطورة باستمرار.

- أن كل تصرفات وأعمال الإدارة من قرارات وسياسات يجب أن تتصف بالتميز، أي الفاعلية والجودة الفائقة في الأنشطة والأعمال.

9- التنافسية: تتحدد تنافسية المنظمة بمدى قدرتها على مواجهة التهديدات والتحديات البيئية، فهي تجعل المنظمة في مركز تنافسي أفضل وتعطيها القدرة على البقاء والاستمرارية والنمو، وتظهر تنافسية المنظمة من خلال الاستغلال الأمثل والمتميز لقدرات المنظمة وإمكانياتها في تدعيم مركزها التنافسي ومواجهة تحديات المنافسة، ويظهر من خلال هذا أن للتنافسية بعدين أساسين فالأول يتحدد من خلال الكفاءات والموارد التي تمتلكها المنظمة والتي تشكل لها قدرات تنافسية والثاني يتعلق بوضعيتها في السوق والتي تتحدد من خلال طريقة التصرف والتعامل مع مكونات وأطراف السوق حيث يحدد لها هذا البعد مدى تميزها وتفردها عن باقي المنافسين إذن يمكن إبراز بعدي التنافسية فيما يلي:

القدرات التنافسية: فالقدرة التنافسية تمثل مختلف العوامل والقدرات الداخلية للمنظمة والتي تمكنها من التنافس بشكل أفضل، وتحقق لها مكانة وموقع تنافسي ملائم، ويمكن للمنظمات تعظيم تنافسيتها من خلال اللجوء إلى التحالف والتعاون التجاري الذي يوفر لها موارد وإمكانيات قد لا يمكنها الحصول عليها في الحالة العادية وخاصة فيما يتعلق بالتكنولوجيا، ومهما تختلف أساليب وطرق امتلاك قدرات تنافسية وتنميتها إلا أن يبقى المصدر الأساسي لها هي الموارد بما تتميز به من حركة وندرة نسبية، والقدرة على الاستغلال الأمثل لها.

الميزة التنافسية: وتعكس مظهر المنظمة في السوق، وهي تمثل تميز وتفرد المنظمة عن باقي منافسيها في احد مجالات التنافس كالجودة أو التكلفة أو المرونة أو سرعة التسليم، وتتحقق الميزة التنافسية من خلال الاستغلال الأمثل والمتميز للقدرات التنافسية للمنظمة.

10- إدارة الجودة الشاملة: هي تلك الجهود والأنشطة التي تستهدف تحسين شامل لكافة عمليات وأنشطة ووظائف المؤسسة، بالتركيز على تلبية رغبات ومتطلبات العميل. فهي فلسفة إدارية تستهدف التحسين والتطوير الدائم والشامل لكافة عمليات وأجزاء التنظيم بغرض تحقيق المطابقة مع رغبات وحاجات العميل، فهي تشمل الفرد والوظيفة والتنظيم ككل بمختلف أجزائه. ونشير هنا إلى الفرق بين

الايزو وهذا المفهوم في كون أن الايزو عبارة عـن شـهادة عالميـة تحتـوي عـلى مجموعـة مـن المواصفات والمعايير الدولية وهي تمس نظم العمليات، كما أن التغيير والتحسـين يكـون هنـا بغرض الحصول على الشهادة، أما الجودة الشاملة فهي تدرس رغبات العميل بهدف إحـداث تغيير وتطوير شامل ومستمر مبني على إرضاء العميل، فهي عبارة عن ثقافـة وفلسـفة تعـبر عن التغيير والارتقاء الشامل والمستمر، كـما أن الجـودة الشـاملة هـي طوعيـة وقناعـة لـدى مختلـف الإدارات والأقسـام والأفـراد داخـل التنظـيم، تهـدف للوصـول إلى مسـتوى الجـودة العالمية. ويمكن التمييز بين عدة مواصفات ومقاييس في إطار الايزو وهذا كما يلي:

9000: هي عبارة عن توجيهات وإرشادات لاختيار معايير الايـزو وهـي تصـنف مفـاهيم الجودة الأساسية وتعرف المصطلحات الأساسية وتقـدم إرشـادات لاختيـار واسـتخدام معـايير الايزو إذ أنها توضح وترسم الطريق لاستخدام كل معايير الايزو.

9001: هي المواصفات الخاصة بـنظم الجـودة التـي تغطـي مجـالات التصـميم التطـوير الإنتاج، الفحص والاختيار. وتشمل هذه المواصفات الشركات التي تتعامل مـع المنتجـات مـن مرحلة التصميم الى غاية التسليم، وخدمة ما بعد البيع.

9002: هذه المواصفات تغطي كل المجالات المذكورة سابقا مـا عـدا التطـوير وخدمـة مـا بعد البيع، وتنطبق على الشركات التي تعمل في الإنتاج وتقوم بالفحص والاختبار والتركيب.

9003: وتغطي عملية الفحص النهائي والاختبار فقط ولا تنطبق إلا في الحالة التـي يمكـن التأكد من الجودة.

9004: وتتضمن التوجيهات والإرشادات اللازمة لإدارة الجودة وبيان عناصر النظام.

2000: تؤكـد نفـس مواصـفات وخصـائص إدارة الجـودة الشـاملة (تؤكـد عـلى التحسـين المستمر والشامل).

11- إدارة المعرفة: يمكن اعتبار إدارة المعرفة على أنها مختلـف الأنشـطة المنظمـة والمخططة والموجهة إلى الحصول على المعرفة عن طريـق الإنتـاج أو اقتنائهـا جـاهزة من مصادر خارجية ثم الاستفادة منها، ومن هذا فإدارة المعرفة تتضمن مجموعة من

الأنشطة، وهي البحث عن مصادر المعرفة، والحصول عليها أو تنمية القدرات والمهارات المعرفية ودفعها لإنتاج المعرفة، ثم استعمالها في العمليات الإنتاجية والاستفادة القصوى منها، كما يجب أن تكون هذه الأنشطة مخططة ومنظمة، وفق استراتيجيات وخطط، تهدف إلى تدعيم الأنشطة الأساسية للمنظمة ويمكن اعتبار المعرفة على أنها مجموعة المعلومات والأفكار ومختلف المنتجات الفكرية والذهنية التي تعبر عن حقائق أو علاقات أو نماذج، سواء كانت علنية ظاهرة قابلة للتداول والتقليد أو كانت ضمنية تظهر في شكل تصرفات وسلوكات الأفراد، حيث تكون نتيجة لتفكير ذهني أو ممارسات وتجارب ميدانية أو مزيج بينهما. بحيث تكون قابلة للاستخدام لأغراض علمية أو تكنولوجية، وتتمثل عناصرها في المعلومات والعلم والتقنية والهندسة والخبرة البشرية، أما المعرفة التنظيمية فهي تتمثل في كل أشكال المعرفة التي تتعامل بها المنظمة والتي تنتج من تفاعل عناصرها وحركتهم الذاتية في مباشرتهم للأعمال المكلفين بها وفي تعاملهم مع عناصر البيئة المحيطة بالمنظمة.

12-التعلم التنظيمي: إن الاستمرار في ممارسة النشط والتفاعل مع البيئة بما تحويه من عوامل ومتغيرات، تجعل الشخص مهما كان نوعه طبيعي أو معنوي يتعلم من الأحداث التي يمر بها، فباعتبار أن المنظمة عبارة عن كيان اجتماعي تتفاعل عناصره داخليا كما تتفاعل مع عناصر البيئة الخارجية تأثرا وتأثيرا مرورا بأحداث وحالات قد تتكرر وقد لا تتكرر تستطيع المنظمة الاستفادة من تلك التجارب والأحداث التي تمر بها من خلال أنظمة المعلومات التي يمكنها تخزين المعلومات والمعارف، كما يمكن أن تستفيد من عناصرها البشرية التي لها القدرة على التعلم بما أن انه تستطيع تحسين وتطوير سلوكه كلما زادت مدة عمله وخبرته العملية، ومن ثم يمكن القول أن المنظمة أيضا يمكنها تحسين وتطوير سلوكها بين عناصر بيئتها تبعا لخبرة خبرتها وممارستها الميدانية في التصرف والتعامل مع مختلف متغيرات وعناصر بيئتها، وهذا من خلال اكتسابها لمعارف وخبرات جديدة.

13- منحنى التعلم: يعبر التعلم عن التغير الايجابي والدائم والمستمر نسبيا في سلوك الفرد بشكل يؤدي إلى تحسين أدائه كما ونوعا، وذلك من خلال الخبرات

والمعارف التي يحصل عليها من خلال سواء عن طريق الممارسة أو عن طريق التدريب والتعليم والمطالعة وغيرها من وسائل التعلم، فالفرد أثناء حياته يكتسب معارف وخبرات بشكل تراكمي تمكنه من تطوير وتحسين تصرفاته وسلوكاته داخل المنظمة وبناء على هذا يعبر منحن التعلم عن ذلك التطور والتحسن في سلوك الفرد الناتج عن حصوله على معارف وخبرات جديدة، فهو يمثل شكل التغير في سلوك الفرد نتيجة الخبرات والمعارف المتراكمة لديه.

14-الإدارة الالكترونية: يقترن ظهور مفهوم الإدارة الالكترونية بالانتشار الواسع والإستخدام الكثيف لتكنولوجيا المعلومات والاتصال في العمل الإداري، فقد إكتسحت هذه التكنولوجيا كافة الأعمال الإدارية من التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة كما شملت مختلف المستويات الإدارية العليا والوسطى والدنيا فما من عمل إداري إلا ويعتمد على أحد التقنيات الالكترونية العالية كالحاسب الآلي ووسائل الاتصال الالكترونية، فالإدارة الالكترونية مفهوم يشير إلى ذلك الاعتماد الرئيسي والمحوري على التقنيات الالكترونية في انجاز وإتمام المهام والأعمال الإدارية، بما يساهم في زيادة فعالية وجودة الأداء وسرعة المعالجة والاتصال والنقل السريع والكثيف للمعلومات والمعارف، فهي التوظيف الفعال لتكنولوجيا المعلومات والاتصال، حيث تطبق تلك التقنيات في المجالات التالية: الاتصال الإداري، اتخاذ القرارات الإدارية، انجاز وظائف الإدارة الأربعة، نظم المعلومات الإدارية، التنمية الإدارية وتنمية الموارد البشرية، التصميم والهندسة. فاستخدام التقنيات الالكترونية في العمل الإداري واسع جدا إلى درجة انه يكاد يشمل كل الأعمال والمهام الإدارية. ولازال تقدم وانتشار هذه التقنيات في العمل الإداري يرتفع بتقدم وتطور تلك التقنيات.

15-إدارة الأزمات: نتيجة لتعقد بيئة المنظمة وكثرة الاضطرابات والتهديدات بشكل رفع من معدل ظهور الأزمات ورفع من آثارها السلبية على المنظمة نتج عن ذلك مفهوم إداري خاص يعني بجانب الأزمات سواء ما تعلق بمحاولة تجنبها أو من خلال التقليل من آثارها، ونشير هنا إلى أن مفهوم إدارة الأزمات مفهوم متقدم وفعال عن مفهوم الإدارة بالأزمات، إذ يشير هذا الأخير إلى حدوث الحركة والتدخل فقط

عند ظهور الأزمة في محاولة لمعالجة آثارها، أما إدارة الأزمات فتشير إلى الحركية المستمرة للإستعداد للازمات من خلال أنشطة التنبؤ بها ومحاولة تجنبها الاستعداد الجيد لها والتخفيف من آثارها.

16- إدارة الخطر: يشير مفهوم الخطر إلى ذلك الظرف أو الحالة غير مؤكدة الحدوث نتيجة لتعقد وتداخل عناصر البيئة وغموضها، أو نتيجة نقص وعدم ملائمة المعلومات المتاحة لاتخاذ القرار، فهو يشير إلى احتمال حدوث خسارة أو آثار سلبية تصيب المنظمة، لهذا تسعى الإدارة إلى مواجهة الخطر من خلال اعتماد أسلوب تنبؤ فعالة.

17-إدارة الكفاءات: الكفاءات هي مجموع القدرات والمهارات الفارقة والمتميزة التي تتميز بها المؤسسة وتشكل أساس تنافسيتها وهي ذات مصدر داخلي يضمن الاستمرارية والنمو للمؤسسة ويضمن لها الاستخدام الاقتصادي السليم لمواردها وتحقيق أهدافها، ويشير مفهوم إدارة الكفاءات إلى تلك الأنشطة والجهود التي تهتم بتوفير تلك الكفاءات والمحافظة عليها وتنميتها وتوفير لها الظروف المناسبة للعمل والمحفزات الضرورية لبقائها ودفعها نحو بذل أقصى جهد ممكن بشكل يدعم تنافسية المؤسسة.

18- التمكين: ويقتضي توفير للفرد كافة الإمكانيات والظروف المناسبة لتحرير طاقاته وإبراز قدراته، وذلك من خلال حرية المبادرة والتصرف، وهذا يقتضي من المؤسسة توفير التدعيم المناسب للفرد من التدريب المناسب لبناء قدراته، والدعم الفني والإداري الملائم، ويختلف التمكين عن التفويض في كون أن التمكين يكون فيه الفرد متحمل للمسؤولية بكاملها، كما انه يتم وفق المنصب وليس وفقا للشخص، أما التفويض فالمسؤولية يتحملها المدير، ويتم تحديده وفقا للفرد وليس تبعا للمنصب.

19-الإدارة الإستراتيجية للموارد البشرية: الإدارة الإستراتيجية للموارد البشرية هي مدخل أو إطار لصنع القرارات الإستراتيجية بشان العاملين بالأنظمة على كافة المستويات التنظيمية وتتوجه هذه الإدارة الإستراتيجية تحت مظلة الإستراتيجية العامة للمؤسسة، إنها تعبير عن اتجاه العام للمؤسسة لبلوغ أهدافها الإستراتيجية -

(طويلة الأجل) من خلال مواردها البشرية التي تسهم بجهودها في تنظيم الخطة الإستراتيجية للمؤسسة.

20- تكنولوجيا الأداء البشري: تركز في العصر الحالي منظمات الأعمال على موردها البشري باعتباره أساس امتلاك قدرات تنافسية، فهي توليه أهمية كبيرة بدءا من عمليات البحث واستقطاب العناصر الفعالة والكفاءة إلى التنمية والتطوير والتشجيع والتحفيز على تحسين الأداء إلى المكافأة والمتابعة، وبذلك فهي بحاجة إلى تقنيات وأساليب تمكنها من تقييم وقياس أداء هذا المورد وتطويره وتحسينه، وتحديد الاحتياجات من هذه العنصر من خلال تحديد فجوة الأداء وتحديد مخزون المهارات والمطلوب منها وكيفية سد تلك الفجوة.

21- المسار الوظيفي: إن الفرد خلال حياته المهنية يشتغل في عدة وظائف ويؤدي عدة مهام تختلف من حيث الطبيعة والمسؤولية والأهمية، هذا ما يكسبه مهارات وخبرات متراكمة ومتجددة بحسب تجدد المناصب والمهام المؤداة، فالأفراد خلال حياتهم المهنية يتعرضون إلى تغيير المناصب والأدوار نتيجة الترقية أو النقل أو تغيير الوظيفة بالكامل، هذا ما يجعلهم يكتسبون خبرات ويطورون مهاراتهم ويحسنوا سلوكاتهم وتصرفاتهم في العمل، فالمسار الوظيفي يمثل مختلف الخبرات المهنية والسلوكات العملية المتراكمة لدى الفرد التي يتحصل عليها من خلال تقليد وتغيير المناصب والأدوار داخل نفس المنظمة أو من منظمة إلى أخرى، سواء كان في نفس المستوى الإداري أو من مستوى إداري إلى آخر، فتغيير الوظائف من خلال النقل والترقية تجعل الفرد يكتسب مهارات وخبرات جديدة وتنعكس إيجابا على تصرفاته وسلوكاته داخل التنظيم.

22- التنمية الإدارية: التنمية الإدارية عملية تدخل هادفة منظمة تسعى إلى جعل عمليات الإدارة وطرقها ووسائلها تتلاءم مع مرحلة التطور، وكذلك جعل عمليات الإدارة وطرقها وتقنياتها تتواءم مع الأهداف التنموية الشاملة "الإقتصادية والإجتماعية والثقافية". ويمكن تعريفها أيضا على أنها إستراتيجية تدخل شاملة تعتمد على جهد منظم يهدف إلى إحداث التغيير بغية تحسين كفاءة وفاعلية

الجهات الإدارية لتطوير مقدرتها على التجدد والتطور والتلاؤم مع المتغيرات السريعة "تقنية- علمية- سياسية- تشريعية- إقتصادية".

23- تنمية الموارد البشرية: تشير إلى تلك الجهود والنشاطات التي تستهدف تنمية العنصر البشري في العملية الإنتاجية، إذ تتمثل في أنشطة توفير المورد البشري ورفع قدراته وتطويرها ثم تعظيم مساهمته في تحسين أداء المنظمة وتطويره، ونشير هنا إلى الفرق الجوهري بين تنمية الموارد البشرية والتنمية البشرية في كون أن هذه الأخيرة تمثل تلك الأنشطة التي ترفع قدرات ومهارات العنصر البشري لغايات إنسانية أي بغرض زيادة قدرته على مواجهة تحديات وصعوبات حياته، فهي تنظر إلى العنصر البشري كانسان وبذلك فهي تكز الجهود لتنميته لذاته، حيث يتم تقييم الجهود في إطار التنمية البشرية بمؤشرات إنسانية تدل على مدى تحسن حياة ورفاهية الإنسان ومن أمثلتها مستوى التعليم والمستوى المعيشي نسبة البطالة...الخ على عكس تنمية الموارد البشرية التي تقوم برفع قدرات ومهارات العنصر البشري في العملية الإنتاجية أي بغرض زيادة مساهمته في العملية الإنتاجية فهي تنظر إلى العنصر البشري كعمود للعملية الإنتاجية لهذا فهي تركز على طاقاته وقدراته التي يتمتع بها ويتم تقييم العنصر البشري هنا بمدى مساهمته في العملية الإنتاجية ومن أمثلتها الإنتاجية.

24- التطوير التنظيمي: هو خطة طويلة المدى لتحسين أداء المنظمة في طريقة حلها للمشاكل وتجديدها وتغييرها لممارساتها الإدارية، وتعتمد هذه الخطة على مجهود تعاوني بين الإداريين آخذا في الحسبان بيئة المنظمة والخصائص التنظيمية لها، ويركز التطوير التنظيمي على الخصائص البنيوية والتنظيمية للمنظمة ويهدف إلى زيادة المرونة التنظيمية للمنظمة ورفع قدرتها وسرعتها على الأداء.

25-الإبداع الإداري: وهو مصطلح يشير إلى التجديد إذ يعتمد بشكل أساسي على المبادأة والمبادرة، فانطلاقا من أفكار ومعارف يتم تكوين أشياء جديدة ومبتكرة لم تكن سابقا من خلال عمليات التفاعل والمزج. وقد عرّف العديد من الباحثين الإبداع بأنه: العملية التي يتميز بها الفرد عندما يواجه مواقف ينفعل لها ويعايشها بعمق ثم

يستجيب لها بما يتفق وذاتـه، فتجـيء اسـتجابته مختلفـة عـن اسـتجابات الآخـرين وتكـون منفردة وتتضـمن هـذه العمليـة منتجـات أو خـدمات أو تقنيـات عمـل جديـدة، أو أدوات وعمليات إدارية جديدة، كما تشمل الفكر القيادي المتمثل في طرح أفكار جديدة. وقد يكون الإبداع إداريا أو علمياً أو أدبياً أو فنياً أو متمـثلاً في طـرح أفكـار جديـدة ومفيـدة أو إيجـاد سلعة أو خدمة جديدة أو طريقة للعمـل وزيـادة التعـاون بـين الأفـراد، حيـث ميـز معظـم الباحثين بين نوعين من الإبداع هما: الإبـداع الفنـي الـذي يشـمل تغـيرات في التقنيـات التـي تسـتخدمها المنظمـة، والإبـداع الإداري الـذي يتضـمن الإجـراءات والأدوار والبنـاء التنظيمـي والقواعد وإعادة تصميم العمل بالإضـافة إلى النشـاطات الإبداعيـة التـي تهـدف إلى تحسـين العلاقات بين الأفراد والتفاعل فـيما بيـنهم بغيـة الوصـول إلى تحقيـق الأهـداف المعنيـة بهـا المنظمة). فالإبـداع الإداري هـو ذلـك التفكـير الإداري الخـلاق الـذي يضـفي إلى إيجـاد قـيم جديدة سواء كانت علمية أو عملية وبنـاءا عليـه يمكـن التمييـز نـوعين مـن الإبـداع الإداري فالأول يتمثل في الإبداع الإداري العلمي والذي يعتـبر ذلـك الجهـد الـذهني والفكـري الـذي يتولد عنه نظريات ونماذج إدارية جديدة تعالج قضايا إداريـة جديـدة أو تعتـبر حـل مبتكـر لقضايا وظواهر إدارية معهودة، والثاني يتمثل في الإبداع الإداري العملي والـذي يقـتصر عـلى معالجة قضايا إدارية موقفية أو ظرفية، بمعنـى أنـه يخـص المـدير الـذي يكـون بصـدد إدارة منظمته يستطيع الإبـداع والابتكـار مـن خـلال عمليـات التطـوير والتجديـد لعملـه الإداري، كاقتراح هياكل تنظيمية جديدة أو تطبيـق نمـاذج أو نظريـات إداريـة وغيرهـا ويقـترن هـذا النوع من الإبداع بوجود حرية التصرف وروح المبادرة ومسؤوليات وصلاحيات واسعة.

26-مقاومة التغيير: هي عبارة عـن ردود أفعـال رافضـة للتغيـير يصـدرها الأفـراد وذلـك نتيجة التخوف من عواقب التغيير التي قـد ينـتج عنهـا تغيـير الأدوار والمراكـز وعـادة تظهـر مقاومة التغيير نتيجة لغموض أهدافه وسياساته أو لتجاهله خصائص وقيم التنظيم والأفراد.

27-إدارة التغيير: وتشير إلى تلك الجهود التي تهدف إلى إحداث التغيير الضروري على النظام، وذلك من خلال أنشطة تخطيط التغيير وتنظيمه ثم تنفيذه، حيث تقتضي عملية التغيير ثلاث مراحل أساسية: الإذابة، التغيير، التجميد.

28- الثقافة التنظيمية: تمثل الموروث الحضاري والقيمي للمنظمة الذي يحكم تصرفات وسلوكات الأفراد ومواقفهم تجاه القضايا الإدارية والعملية المختلفة، فهي تمثل القيم والمعتقدات والمفاهيم وطرق التفكير المشتركة بين أفراد المنظمة، فالثقافة التنظيمية للمنظمة تنشأ نتيجة مزيج من القيم والثقافات المختلفة الناتجة عن ثقافة وقيم الأفراد والمجتمع والجماعات داخل التنظيم وقطاع نشاط المنظمة وسياسات وقوانين المنظمة. فللثقافة التنظيمية دور كبير في التأثير على سلوكات الأفراد واتجاهات المنظمة وصياغة الإستراتيجيات والخطط الإدارية، كما تلعب دورا كبيرا في تماسك الجماعات وتآزرها داخل التنظيم، إذ أنها توفر الإحساس بالذاتية والهوية لدى الأفراد وتعمل على استقرار المنظمة، كما أنها تشكل مرشد أخلاقي لسلوك الأفراد.

29-إعادة الهيكلة: وهي عملية إعادة بناء التنظيم حيث أنها تركز على تغيير الوظائف والأقسام والأنشطة نتيجة الدمج والحذف أو إضافة وظائف وأنشطة، وتظهر كنتيجة لذلك تخفيض العمالة وتصغير حجم المنظمة، وذلك بهدف زيادة قدرة المنظمة على الاستجابة للتغيرات والمنافسة، وتأتي إعادة الهيكلة نتيجة إما ظروف الركود أو التطور التكنولوجي أو إعادة تصميم الأعمال. ويميز بين إعادة الهيكلة وإعادة الهندسة في كون أن هذه الأخيرة يمثل تغيير جذري راديكالي شامل وكلي وسريع يشمل العمليات والسياسات والتنظيمات فهي رؤية تعمل على إدماج الوظائف بشكل يجعلها شيقة ومحفزة للعمل كما أن إعادة الهندسة تكون نتيجة تأثيرات وإفرازات البيئة أي أنها تؤكد على المرونة، أما إعادة الهيكلة فهي أسلوب تدريجي يركز على النظم والوحدات والأنشطة، فهي تفضي إلى التخلص من بعض الأنشطة والوحدات نتيجة تغيرات بيئية وليس بالضرورة نتيجة الفشل إلا أن التغيير يكون

تدريجي يبدأ من الوحدات والأنشطة الضعيفة بشكل ينتج تغيير شكل المؤسسة ويقضي إلى تسريح العمال.

30- هندسة التغيير: هي إعادة تصميم العمليات بشكل جذري بهدف تحقيق طفرات كبيرة في الأداء، كما يطلق عليها الهندرة، إعادة البناء، إعادة الهندسة، حيث أنها تعتبر تغيير جذري للعمليات فهي تنطلق من نقطة الصفر كما أنها تركز على العمليات لا الوظائف والأنشطة.

31- التحالفات الإستراتيجية: نتيجة ازدياد شدة المنافسة بين منظمات الأعمال من اجل السيطرة على الأسواق والموارد، ونتيجة اقتناع الأطراف من عدم جدوى المنافسة التي قد تتسبب في فاقد إقتصادي عظيم، بدأت تظهر التحالفات كبديل وكخيار استراتيجي بين منظمات الأعمال من اجل إما اقتسام الأسواق أو الموارد أو الاستفادة من إمكانيات وخبرات الغير، فقد ظهرت التحالفات الإستراتيجية في عدة أشكال منها: المشروع المشترك، التعاقد من الباطن، التحالف المالي، التحالف التسويقي، التحالف التكنولوجي، الإعارة والإستعارة.

32- الروافع: وهي مفهوم يشير إلى مدى قدرة النظام على تحقيق قيم ومنافع يفوق بكثير تلك الإمكانيات والوسائل المستخدمة أو المعتمد عليها، كان يتم استخدام قوة صغيرة لرفع حملا ثقيلا، وهذا يمكن التمييز بين عدة أنواع من الرفع ويمكن توضيحها من خلال ما يلي:

- **الرفع التشغيلي:** ويشير إلى مدى تغير وارتفاع الأرباح نتيجة تغير طفيف في الأرباح، حيث تظهر الزيادة الكبيرة في الأرباح رغم التغير البسيط في المبيعات وهذا نتيجة اثر التكاليف الثابتة، حيث أن درجة الرفع التشغيلي تتوقف على مدى استخدام المنظمة للتكاليف الثابتة، فالرفع التشغيلي هو مدى حساسية الأرباح الصافية للتغير في المبيعات.

- **الرفع المالي:** يشير إلى الارتفاع الحاصل في العوائد نتيجة استخدام طريقة التمويل المثلى والفعالة فهي ذلك التغير الحاصل في الأرباح الصافية نتيجة ارتفاع

استخدام القروض ففي عملية التمويل ومن ثم يشير الرفع المالي إلى الارتفاع في العوائد الصافية لدى حملة الأسهم نتيجة استخدام القروض في عملية التمويل.

-**الرفع المعرفي:** ويعني الارتفاع في القيم والمنافع الناتج عن توظيف المعارف والخبرات الإنسانية في النشاط الإنتاجي، فاستخدام حجم قليل من الوسائل مع توظيف معارف وخبرات عالية يؤدي إلى إيجاد قيم ومنافع كبيرة وذلك من خلال الاستخدام الكفء والفعال لتلك الوسائل الذي يتحقق من خلال المعرفة والخبرة. ويمكن حساب درجة الرفع المعرفي من خلال قسمة التغير النسبي في العوائد أو المنافع على التغير النسبي في الوسائل المستخدمة.

33- التسويق الداخلي: ويتضمن مختلف السياسات والأساليب الاتصالية التي تستهدف التأثير على العميل الداخلي. أي التوجه يكون داخلي بغرض كسب ولاء ورضا العميل الداخلي للمؤسسة. فهو مجموعه من الأنشطة الموجهة نحو تحديد حاجات ورغبات العاملين داخل المنظمة (الزبون الداخلي) والعمل على إرضاء تلك الحاجات والرغبات بإستخدام الاستراتيجيات التسويقية، كما أن هذا المفهوم مبني على فكرة أن العلاقات بين مختلف الأقسام والوظائف وحتى الإدارة والعاملين داخل المنظمة قائمة على مفهوم العميل أي كل طرف يمثل عميل للآخر يتوجب تلبية رغباته وحاجياته.

34- رضا وولاء العميل: ويمكن تعريف رضا العميل على انه حالة نفسية مرضية أو شعور بالرضا من طرف العميل نتيجة لنجاح المنظمة في تحقيق رغبات وحاجيات العميل لمرة واحدة، أي يحدث عندما تتحقق يتطابق خدمات المنظمة المقدمة مع توقعات وتصورات العميل، وعلى هذا يكون الرضا حالة نفسية ظرفية وموقفية تتغير وتتقلب من حيث الشدة والطبيعة بحسب تغير طبيعة واتجاه العلاقة بين المنظمة والعميل. أما الولاء فهو حالة نفسية مرضية تنشا نتيجة النجاح المستمر والمتكرر للمنظمة في تحقيق رضا عميلها، فهو عبارة عن حالة نفسية تجعل العميل يشعر بولائه وانتمائه للمنظمة وهي تعبر عن رد فعل نتيجة العلاقة والأداء الحسن والمرضي

المتكرر من طرف المنظمة، وشدة قوته تظهر من خلال سلوك العميل اتجاه المنظمة ومنتجاتها. حيث يبنى هذا الشعور على الثقة المطلقة ودرجة اعتمادية عالية.

35-التسويق بالعلاقات: يمكن تعريف التسويق بالعلاقات على انه نشاط تسويقي مركز ومدعم يستهدف فئة معينة من العملاء من اجل تدعيم وتعزيز علاقتهم بالمنظمة وضمان إستمراريتها، وذلك من خلال كسب ولائهم للمنظمة القائم على الرضا الدائم والتميز في خدمتهم. فبواسطة السياسات والأساليب التسويقية المركزة تعمل المنظمة على إقامة علاقات دائمة بينها وبين العملاء المهمين بالنسبة لها، حيث يتم استهدافهم بشكل خاص بواسطة الوسائل والسياسات التسويقية والتي يتم توضيح من خلالها سبب تعاملهم مع المنظمة والمزايا التي يمكن الاستفادة من خلال الاستمرار في تعاملهم معها، حتى تضمن استمرارية العلاقة بينها وبين عملائها وعموما يعتمد التسويق بالعلاقات على تركيز وتقوية العلاقة بين المنظمة والعملاء الحاليين بدلا من البحث عن عملاء جدد.

36- إدارة الوقت: يتمثل وقت المؤسسة في ذلك المجال الزمني الذي يسمح لها بتحقيق أهدافها العامة. فوقت العمل للمنظمة محدود وثمين يجب تحديده بدقة واستثماره عن طريق توزيع الأنشطة والمهام في جدول زمني، حيث يمكن حساب الوقت المنتج كما يلي: الوقت المنتج= وقت النشاط- الوقت غير منتج. حيث يمثل الوقت غير منتج أوقات توقف العمال عن العمل سواء كان إضرابات أو أوقات راحة أو تعطل الآلات وغيرها، فلو أخذنا على سبيل المثال تحديد الوقت اللازم لإنتاج كمية معينة من الإنتاج نجده يساوي إلى: عدد الوحدات في زمن إنتاج وحدة واحدة. وهكذا يتم مقارنة الوقت المنتج مع الوقت اللازم للإنتاج حيث يجب التوفيق بينهما وإلا كان خسارة بالنسبة للمؤسسة، كما يجب التنبيه إلى انه يوجد نوعين من الوقت، وقت يمكن تنظيمه ووقت لا يمكن تنظيمه.

أما إدارة الوقت فتهتم أساسا بكيفية استثمار الوقت المتاح واستغلاله استغلالا امثلا من البحث عن الأساليب والطرق التي تؤدي إلى انجاز الأهداف المسطرة في اقصر وقت ممكن، وعموما نستطيع القول أن إدارة الوقت تؤدى من خلال تخطيط الأنشطة

وتوزيعها وفق برنامج زمني امثل وتنظيم المؤسسة بهدف خلق البيئة المناسبة والظروف الملائمة لإنجاز هذه الأنشطة في أقل وقت ممكن، وتوجيه ودفع الموظفين إلى إنجازها في وقتها المناسب وفرض الرقابة على سير هذه الأنشطة، ويكون هذا وفق أساليب وتقنيات يجب إتباعها. فهي تعني عملية الاستفادة من الوقت المتاح والكفاءات المتوفرة لدى المنظمة، لتحقيق الأهداف المهمة التي تسعى إلى تحقيقها. إذن إدارة الوقت هي عملية ملاءة الوقت الواجب توفره لإنجاز الأهداف مع الوقت المتاح. من خلال استخدام مختلف الوسائل والأساليب المناسبة لذلك من التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة. فهي عملية مستمرة تتطلب التوفيق بين مهمة تحقيق الأهداف، والوقت المتاح للمنظمة في حدود الإمكانيات المادية المتاحة.

37-**إقتصاديات الوقت:** نظرا لتغير طبيعة ومعالم المنافسة بشكل يركز أكثر على كسب ولاء العملاء وتحقيق رضاهم، اتجه اهتمام المنظمات إلى التركيز على تحسين وتطوير خدمة العملاء، وهذا ما يقتضي منها تحقيق السرعة والمرونة في الأداء، فظهر بذلك مفهوم جديد يرتكز على اقتصاديات الوقت وذلك من خلال الاستفادة القصوى من الوقت المتاح وإستغلاله أحسن استغلال، سواء من ناحية رفع سرعة الاستجابة لحاجيات ومتطلبات العملاء أو من خلال إستغلال الوقت في تطوير القدرات والمهارات ومن ثم تحسين الأداء، أو من ناحية إيجاد إدارة فعالة للوقت والالتزام بالمواعيد والبرامج الزمنية. فاقتصاديات الوقت ترتكز على الأبعاد التالية:

- رفع سرعة الاستجابة لمتطلبات وحاجيات العملاء: وتتحقق من خلال ما يلي:
- تخفيض زمن تقديم المنتجات إلى الأسواق
- تخفيض زمن دورة تصنيع المنتج
- تخفيض زمن الدورة للعميل
- تخفيض زمن تحويل أو تغيير العمليات

- **الاستفادة من الخبرة:** أي الاستفادة من أثر الخبرات المتراكمة نتيجة الممارسة وهذا يقتضي منها الاستفادة من الوقت لزيادة الخبرات المهنية وتطوير الأداء.

- **الإدارة الفعالة للوقت:** والتي تتحقق من خلال التنظيم الجيد للعمليات والأنشطة والترتيب المناسب للوسائل والإمكانيات، والتصميم الملائم للبرامج الزمنية مع التركيز على تقليل أو الحد من الوقت الضائع، والقضاء على الأنشطة والوظائف غير مهمة والتقليل من الفاقد.

- **الالتزام بالمواعيد والبرامج الزمنية:** وتتضمن برامج ومواعيد التوريد والإنتاج والتسليم والتنفيذ والتمويل....إلخ.

ونشير هنا إلى الإنتقال والتحول النوعي الذي شهده الفكر الإداري من التركيز على الحجم كأساس لتدعيم تنافسية المؤسسة من خلال وفورات الحجم التي تستفيد منها المنظمة والناتجة عن الإنتاج بكميات كبيرة، وهذا على خلاف اقتصاديات الوقت التي لا تعطي للحجم اعتبار بل ربما تتجه نحو تصغير الحجم بغية زيادة السرعة والمرونة، فهي تسعى إلى الاستفادة من الوقت والاستثمار فيه من خلال إدارته إدارة محكمة وفعالة تتيح لها تخفيض التكاليف، وخاصة أن المنظمات التي استطاعة التحكم في وقتها وإدارته إدارة فعالة هي التي تستطيع التفوق وغزو الأسواق، باعتبار أن التحكم في الوقت بشكل جيد يعني كسب ولاء العميل ليس فقط من ناحية التكاليف ولكن يتعدى ذلك ليشمل مختلف كافة أبعاد اقتصاديات الوقت المذكورة سابقا.

مميـزات الإدارة الحديثـة:

نظرا للتغيرات والتطورات التي مست الفكر الإداري والمجال العملي لإدارة الأعمال أحدثت سمات وخصائص لإدارة الأعمال جعلتها تتغير وتتميز عما كانت عليه في العصور الماضية، ويمكن إبراز أهم تلك الخصائص فيما يلي:

- **المرونة:** إذ أصبحت الإدارة العصرية أكثر مرونة من حيث التصرف والاستجابة للتغيرات المحيطة بالمنظمة سواء كانت علمية فكرية أو عملية بيئية، فمن ناحية التغيرات العلمية نجد أن الإدارة اليوم أكثر سرعة من حيث التغير والتأثر بما يولده الفكر الإداري من أفكار ونماذج وأساليب عمل وغيرها، أما من الناحية البيئية فقد أصبحت ذات قدرة اكبر على الاستجابة تلك التغيرات التي تحدث في بيئة المنظمة وإحداث التغيرات والتحسينات المناسبة والضرورية.

- **زيادة الاعتماد على المعلومات والمعارف:** حيث أصبحت المعارف والمعلومات تمثل الركيزة الأساسية للعمل الإداري فنجاعة ومدى صلاحية الموقف والعمل الإداري تتوقف على حجم ونوعية المعلومات والمعارف المتوفرة لحظة الحاجة إليها.

- **زيادة دور وأهمية المورد البشري:** أصبح العمل الإداري ينصب ويركز إهتمامه على المورد البشري باعتباره مورد هام للمنظمة، فالمورد البشري يعتبر وسيلة لإنجاز العمل الإداري وكما يعتبر الركيزة الأساسية لتأثير العمل الإداري، كما تغيرت النظرة إلى المورد البشري نحو اعتباره مورد أساسي واستراتيجي للمنظمة قادر التجديد والتطوير.

-**التوجه الاستراتيجي:** زاد التوجه الاستراتيجي للعمل الإداري في العصر الحالي من خلال الاهتمام أكثر بموقع المنظمة بين عناصر بيئتها ومصيرها ونموها وبقائها وغيرها من الأمور الإستراتيجية التي أصبحت تمحل اهتمام من طرف الإداريين.

-**الاعتماد على المشاركة (روح الفريق):** أصبحت الإدارة الحالية تعتمد على التسيير الجماعي وتكاثف الجود من خلال إشراك العمال في عملية التخطيط والتغيير وإتخاذ القرارات وجميع الأمور الإستراتيجية الأخرى، كما أن التحول المعاصر في الفكر الإداري مبني على أن نجاح الإدارة يتم من خلال النجاح في تنسيق وتوحيد الجهود.

- **الاعتماد على الرقابة الذاتية:** نظرا لزيادة الثقة بين الفرد والإدارة وتغير نظرة الإدارة نحو موردها البشري، تلك النظرة المبنية على القدرة والكفاءة والانتماء، الأمر الذي أدى إلى زيادة حماس الأفراد ودافعيتهم نحو تحسين وتطوير الأداء، بالإضافة إلى العمل الجماعي والمشاركة الأمر الذي قلل من أهمية الرقابة الإدارية وتراجعها وزيادة دور الرقابة الذاتية النابعة من قيم الفرد ومدى إحساسه بالانتماء وارتباط المصالح الشخصية مع المصالح العامة.

-**التحول إلى إدارة منقادة بالعميل:** أصبح تركيز جهود المنظمات الأعمال كله منصب نحو تحقيق رغبات وحاجيات العميل، كونه يمثل أساس النجاح والبقاء في السوق، لهذا أصبحت العمل الإداري موجه ومنقاد حسب توجهات وميولات العميل.

إن الإدارة العصرية أصبحت تعرف حركة فكرية سريعة، على خلاف إدارة العصور السابقة ولا زالت تعرف تطورا وتغيرا حادا يتجه كله إلى زيادة الاهتمام بالمورد البشري وتغيير دوره داخل التنظيم ومن جانب آخر زيادة دور المعرفة والمعلومات في أداء الأنشطة. وزيادة أهمية وسائل تكنولوجيا المعلومات والاتصال في إتمام العمل الإداري فمعالم وخصائص الإدارة الحديثة تغيرت عما كان في السابق من الناحية العملية تغيرا جذريا، وبناءا على ما سبق يمكن تعريف غدارة الأعمال حسب مفهومها الحديث والعصري كما يلي: "هي عملية تنظيم وتوجيه التفاعل القائم بين مختلف الموارد المادية والبشرية من أجل تحقيق أهداف المنظمة المؤسسة على تخفيض الوسائل وتعظيم العوائد، وهذا بالاعتماد على الخبرات والمعارف الشخصية وبمساعدة وسائل تكنولوجيا المعلومات والاتصال. فإدارة الأعمال العصرية هي العلم الذي يدرس كيفية توفير واستخدام موارد المنظمات بشكل يحقق أهدافها وغاياتها، بالاعتماد على المعارف والخبرات وبمساعدة تكنولوجيا المعلومات والاتصال.

الفصل الثالث

التنظيم الإداري

العوامل التي تؤثر في تحديد نوع التنظيم الإداري

تتباين التنظيمات الإدارية من دولة الى أخرى، بل في داخل الدولة من إقليم إلى إقليم لأن أسلوب التنظيم الإداري يتأثر بعدة عوامل من أهمها العوامل الجغرافية والطبيعية والعوامل السياسية والعوامل التكنولوجية.

أولاً: العوامل الجغرافية والطبيعية:

تؤثر العوامل الجغرافية والطبيعية في تحديد نوع التنظيم الإداري السائد في البلاد وتتمثل العوامل الجغرافية والطبيعية في مساحة الدولة والبنية التضاريسية وهما يؤثران في تحديد نوع التنظيم الإداري.

فمساحة الدولة إذا كانت صغيرة فإن الاتجاه يكون نحو الأخذ بالتنظيم الإداري المركزي والبعد عن التنظيم اللامركزي، وبعكس ما إذا كانت مساحة الدولة كبيرة فإن الاتجاه يكون نحو الأخذ بالأسلوبين المركزي واللامركزي وهذا يتوقف على الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة في الدولة[1].

كذلك تؤثر البنية التضاريسية على تحديد نوع التنظيم الإداري، فالمناطق الجبلية يكون الميل نحو التنظيم الإداري اللامركزي أقوى من التنظيم المركزي ويرجع ذلك إلى العوامل الجغرافية المتمثلة في الجبال الوعرة.

كما أن الدولة الصحراوية تميل إلى الجمع بين التنظيم المركزي والتنظيم اللامركزي لأن الأقاليم الصحراوية تتميز بقلة عدد السكان وكثرة تنقلهم ولذلك لا يمكن تطبيق نظام الإدارة المحلية عليهم إلا إذا تغيرت طبيعة الحياة عن طريق الاستيطان وبناء تجمعات سكانية كما هو الحال في المملكة العربية السعودية والعراق[2].

---

[1] راجع في ذلك د. عبد الكريم درويش ود. ليلى تكلا في مؤلفهما أصول الإدارة العامة - مكتبة الأنجلو المصرية ط1972م، 121.

[2] راجع د. مصطفى محمد موسى - التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 36.

ثانياً: العوامل السياسية:

يتحدد نـوع التنظـيم الإداري المطبـق في أي دولـة بآيدولوجيـة النظـام السـياسي فتلعـب الظـروف السياسـية دوراً رئيسـياً في تحديـد نـوع التنظـيم الإداري بصـفة عامـة تبعـاً للقـيم والمبادئ التي يعتنقها الشعب وتشكل في مجموعها فكر (آيدولوجية) الدولة.

ففي الاتحاد السوفيتي سابقاً كان يسود مبدأ مركزية الديمقراطية الذي يشـجع المشـاركة الشعبية مع الاحتفاظ بالرقابة المركزية الكاملة والتوجه المركزي للسياسات العامة.

أما إذا كان فكر الدولة يقوم على الحرية الديمقراطيـة فإنـه يـنعكس عـلى نـوع التنظـيم الإداري المطبق، فنجد توسعاً في التنظيم الإداري اللامركزي وتخفيف سيطرة التنظـيم الإداري المركزي.

ثالثاً: العوامل التكنولوجية:

تؤثر الأساليب التكنولوجية في تحديد نوع التنظيم الإداري، فقد أدت الحاسبات الآلية إلى نوع من التكامل التنظيمي، رغم هذا فإن حجم التغييرات التنظيمية المتوقعـة يتوقـف عـلى مدى التقدم والبرمجة، وقد يؤدي هذا التطور إلى إدمـاج عـدة وزارات في وزارة واحـدة كـما يؤثر هذا التطور العلمي في أسلوب إدارة التنظيم والاتجاه إلى المركزية، فقـد أدى الكمبيـوتر إلى إضـعاف الحاجـة إلى لا مركزيـة اتخـاذ القـرارات بسـبب قدرتـه عـلى تجميـع وتشـغيل البيانات[1].

وقد أدت الأساليب التكنولوجية في وسائل الإتصال إلى تعديل أحجام الوحـدات الأساسـية في الإدارة المحلية، ولعل ذلك هو السبب في التعديلات التي أدخلت عـلى الكثـير مـن الـنظم المحلية عن طريق إنشاء اتحادات يضم كل منها عدداً من الجماعات المحليـة الصـغيرة لإدارة الخدمات التي تحتاجها [2].

---

[1] د. عبد الكريم درويش، المرجع السابق، ص 245.

[2] المرجع السابق، ص 245.

النظرية العامة لأساليب التنظيم الإداري:

إستقر تعريف القانون الإداري بأن مجموعة القواعد القانونية التي يكون محورها الدولة وما يتفرع عنها من هيئات عامة، وذلك فيما يتعلق بتكون هذه الهيئات وتنظيمها أو فيما يتعلق بحكم نشاطها وصور العلاقات التي تكون طرفاً فيها، لذلك نجد أن هناك فئتين من الموضوعات التي يتناولها القانون العام: الأولى تعلق بتنظيم الجهاز الحكومي من حيث بيان شكل الدولة وتحديد طريقة تكوين الهيئات العامة سواء على المستوى الدستوري أو الإداري، والثانية تتعلق بنشاط هذا الجهاز الحكومي كله وكل ما يتعلق بهذا النشاط من نتائج وآثار قانونية مختلفة.

ويقتضي التنظيم الإداري في بلد معين وزمن معين، البحث في طبيعة الأسلوب التي تسير عليه الحكومة في تأدية وظيفتها الإدارية [1].

وتأخذ الدولة بأسلوبين للتنظيم الإداري: أسلوب المركزية وأسلوب اللامركزية ويقوم الأسلوب الأول على تجميع كافة الصلاحيات والاختصاصات المتعلقة بالوظيفة الإدارية في يد سلطة إدارية واحدة هي الحكومة المركزية سواء أن باشرت الاختصاصات بنفسها أو بواسطة موظفين يمثلونها ويعملون لحسابها ويخضعون لسلطاتها الرئاسية وتصدر القرارات بإسم الحكومة المركزية، ولا تتمتع الأجهزة التابعة لها بشخصية معنوية مستقلة[2].

أما الثاني أي الأسلوب اللامركزي فمن مقتضاه اقتطاع جزء من الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة التنفيذية وإسنادها إلى هيئات مستقلة إقليمية أو مصلحية تتمتع بدرجة من الاستقلال عن السلطة المركزية، كما تكتسب شخصية معنوية مستقلة ولكنها تخضع لرقابة ووصاية السلطة التنفيذية [3].

إن الأخذ بأحد الأسلوبين أو كليهما معاً يتوقف على الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بكل دولة وبالطريقة التي تتناسب مع ظروفها ودرجة تقدمها ومدى النمو الوعي فيها، وأنه من المعلوم تاريخياً عند نشأة الدولة

---

[1] أنظر د. فؤاد العطار، محاضرات في تنظيم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، ط 1956م، ص66.

[2] راجع د. يسري العطار، مرجع سابق، ص 65.

[3] د. فؤاد العطار – مرجع سابق ص66 ود. يسري العطار – مرجع سابق ص 65.

الحديثة كان الأسلوب المركزي هو السائد لقيام هذه الدولة الحديثة على انقاض النظام الإقطاعي وعلي أساس نظرية الحق الإلهي المقدس للملوك في أوائل القرن السادس عشر [1].

غير أنه مع تعقد الحياة واتساع أنشطة الدولة المعاصرة، بسبب كثرة مشاكلها الإجتماعية والاقتصادية وظهور مذاهب تدخل الدولة في كافة الميادين وانتشار الفكر الديمقراطي لم يعد أسلوب المركزية الإدارية أمراً ممكن التحقيق من الناحية العملية [2].

وسوف نقسم الدراسة في هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث: الأول نخصصه للمركزية الإدارية والثاني لأسلوب اللامركزية الإدارية والثالث نبحث فيه عن التنظيم الإداري في النظام الإسلامي.

تعريف المركزية الإدارية وبيان عناصرها:

المركزية تعني التوحيد وعدم التجزئة أما في مجال التنظيم الإداري فالمركزية تقوم على أساس مباشرة الاختصاصات والصلاحيات المتعلقة بالوظيفة الإدارية بواسطة الحكومة المركزية وأجهزة تابعة لها خاضعة لسلطانها بدون أن تتمتع هذه الأجهزة بالشخصية المعنوية المستقلة [1].

والمركزية قد تكون مركزية سياسية، كما كان سائداً عند نشأة الدولة الحديثة في أواخر القرن الخامس عشر، حيث قامت هذه الدولة على منطق نظرية الحق الإلهي، والتي اقتضى قيامها على أساس النظام الملكي المطلق، والذي يتحدد بناؤه الدستوري على مبدأ تركيز السلطات، وأخذت هذه الدولة الحديثة بالمركزية السياسية، ذلك ضماناً لتحقيق وحدتها السياسية والقانونية حتى لا تعود للنظام الإقطاعي الذي كان سائداً من جديد حيث كانت السلطة فيه مقننة.

---

[1] د. فؤاد العطار – مرجع سابق، ص 66 ود. يسري العطار – مرجع سابق ص 65

[2] د. يسري محمد العطار – مرجع سابق ص 66.

وقد تأخذ المركزية صورة اقتصادية، حيث يكون توجه الاقتصاد القومي في كلياته وجزئياته مرهوناً بإرادة سلطات عامة مركزية في الدولة وهذا هو الطابع الغالب في الدولة الإشتراكية المتطرفة، كما تأخذ به بعض الدول المتخلفة التي تسعى سعياً حثيثاً نحو تحقيق التنمية الاقتصادية عن طريق توجيه النشاط الاقتصادي مركزياً ووفقاً لخطة مرسومة وفي إطار زمني محدد.

ويتخذ النظام المركزي شكل الهرم إذ توجد في قمته الوزراء وفي قاعدته يوجد الموظفين العموميين وتعدد وحدات الجهاز الإداري لا يهدر المفهوم العام للمركزية طالما كانت الوظيفة الإدارية في النهاية في يد السلطة الموحدة بالمركز، وأن هذه الوحدات المتعددة مرتبطة فيما بينها برباط التبعية العضوية وخاضعة لرئاسة عليا واحدة [1].

ويتضح لما سبق أن المركزية الإدارية تقوم على ثلاثة عناصر هي:

تجميع الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية.

التدرج الإداري والسلطة الرئاسية.

السلطة الرئاسية.

العنصر الأول: تجميع الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية.

وهذا يعني تركيز سلطة البت النهائي في أمور الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية، ولا يمنع ذلك من إنشاء هيئات إدارية تابعة للسلطة المركزية تعاونها في القيام بنشاطها وتمارس اختصاصات في جزء من إقليم الدولة.

ولكن هذه الوحدات لا تصدر القرارات إلا بإسم الحكومة المركزية أي أنها لا تتمتع بالشخصية القانونية المستقلة، وتظل تابعة للسلطة المركزية[2].

---

[1] راجع د. عثمان خليل عثمان – القانون الإداري، ط2، 1958م، ود. طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص175.

[2] راجع د. شقيق شحاتة – القانون الإداري – مرجع سابق، ص174.

ويتمثل هذا التركيز من الناحية الإدارية في المظاهر الآتية:

تركيز سلطات الأمن والشرطة، إذ من المعلوم أن وظيفة حماية الأمن داخل ربوع الدولة كانت ولا تزال تمثل أهم وظائف الدولة، وطالما كانت هذه السلطات موزعة بين أفراد أو هيئات أخرى غير الدولة فإن فكرة الدولة كوحدة قانونية وسياسية متكاملة يكون في حكم المستحيل.

تركيز الاختصاصات الفنية، كسلطات التخطيط والبحث الفني والضروري لإعداد المشروعات القرارات المختلفة التي تتعلق بممارسة الوظيفة الإدارية.

تركيز ولاية البت النهائي لسلطة التعيين في الوظائف العامة بإعتبار أن الموظفين القائمين بأعمال هذه الوظائف هم مجموعة المعاونين لها رئاسياً.

العنصر الثاني: التدرج الإداري والسلطة الإدارية:

الأخذ بالنظام المركزي يستتبع أن يخضع الموظفون لفكرة السلم الإداري بحيث ينتظم الموظفون على طول السلم الإداري في رابطة ذات مدارج تصاعدية تنتهي الى الرئيس الإداري الأعلى وهو (رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي والوزير في النظام البرلماني).

وتعرف هذه الصورة بقاعدة التبعية حيث تلتزم الدرجات الأدنى بالخضوع للدرجات الأعلى في الجهاز الإداري[1].

وهذا يعني أن تكون هناك تبعية عضوية ترتبط بها جميع المصالح العامة، على طول السلم الإداري الذي تتجمع حوله الحكومة المركزية وهيئاتها في الأقاليم.

وعلى هذا الأساس فإن المركزية لا تعني تركيز الوظيفة في القمة ولكنها تسمح بإنحدار بعض مظاهر هذه الوظيفة من قمة السلم الإداري تجاه القاعدة، ولوحدات الجهاز الإداري أن تمارس جزاءاً من هذه الوظيفة في حدود اختصاصها على أن تخضع هذه الوحدات فيما بينها لفكرة التبعية الإدارية للوحدة التي تعلوها[2].

[1] راجع د. شقيق شحاتة – القانون الإداري – مرجع سابق، ص174.

[2] راجع د. طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص 176.

العنصر الثالث: السلطة الرئاسية:

وتعني السلطة الرئاسية أن كل درجة من درجات الجهاز الإداري يوجد على رأسها رئـيس أعلى يتعبه الموظفون الذين يعملون في هـذه الدرجـة، وتعتـبر السـلطة الرئاسـية أصـلاً مـن أصول الوظيفة العامة حيث تثبت للرؤساء الإداريين دون حاجة لوجـود نـص قـانوني صريـح بإقرارها، ولا تنتفي هذه السلطة إلا بنص صريح يقر لموظف معين أو مجموعة من الموظفين اختصاصاً نهائياً دون تعقيب الرؤساء الإداريين [1].

وتتضمن السلطة الرئاسية التي يجريها الرئيس على مرؤوسيه عنصرين أحدهما هو عنصر التوجيه ويهدف إلى إرشاد وتوجيه الموظفين عـن طريـق إصـدار الأوامـر والتعلـيمات تكـون واجبة الاتباع والخضوع لها، إلا إذا كانت هذه الأوامر غير مشروعة.

والعنصر الثاني وهو عنصر الرقابة، وهذه الرقابة قد تكون عـلى أعـمال المـوظفين أو عـلى أشخاصهم.

ففي الأولى: للرئيس حق رقابة أعمال مرؤوسيه على إقرارها أو إلغائها أو الحلـول محلهـم في أدائها.

فمن ناحية يحق للرئيس الإداري إقرار وإجازة تصرفات مرؤوسيه وقد يكون هـذا الإقـرار صريحاً أو ضـمنياً ومـن ناحيـة ثانيـة يسـتطيع الـرئيس الإداري وقـف قـرارات مرؤوسـيه أو تعديلها أو إلغائها أو سحبها، إلا إذا ترتب عليه حق للغير ففي هذه الحالة لا يجـوز للـرئيس إبطالها وكذلك للرئيس حق الحلـول محـل المـرؤوس في تأديـة عملـه والأصـل أن يسري هـذا الحق على كافة المرؤوسين إلا ما استثنى بنص خاص.

وفي الثانية تتضمن هذه الرقابة طريقة تعيين الموظفين وتـنقلاتهم وترقيـاتهم ومسـائلتهم تأديبياً [2].

---

[1] د. يسري العطار، المرجع السابق، ص 69.

[2] د. يسري العطار، مرجع سابق، ص 73، ود. فؤاد العطار، مرجع سابق، ص 70.

صور المركزية الإدارية

تأخذ المركزية الإدارية في التطبيق العملي إحدى صورتين هما [1]:

المركزية الكاملة أو المطلقة: وهي تقوم على تجميع كل الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة الإدارية بيد السلطة المركزية وأن تكون سلطة البت النهائي في جميع صور نشاط الوظيفة الإدارية رهن إرادة السلطة التنفيذية المركزية وحدها ويطلق على هذه الصورة أسلوب التركيز الإداري أو المركزية المتطرفة.

توجد هذه الصورة المتطرفة من المركزية، في بعض الدول الأفريقية والآسيوية التي نالت استقلالها في أوائل الستينات خشية الأنظمة السياسية في أن يتحول أي توزيع للسلطة للأقاليم إلى تمزيق جسم الدولة وتهديد وحدتها السياسية خاصة تلك الأقاليم التي تكثر فيها النعرات القبلية المتحيزة جغرافياً، كما أن ضيق الموارد وضآلة عدد الموظفين عاملان آخران لتركيز السلطة في الرئاسة الإدارية.

غير أنه لم تعد هذه الصورة من نظام المركزية الإدارية أمراً يمكن التحقق، وأصبح في حكم المستحيل أن تمتد يد الوزير الى كل صغيرة وكبيرة في شئون وزاراته في الأقاليم والمصالح المختلفة.

كما أن ضرورة الإصلاح الإداري تستوجب التخفيف عن الوزراء من ناحية حتى يتفرغوا لأمهات المسائل القومية المشتركة بين جميع أقاليم الدولة، لذلك بدأ الفقه الإداري يشعر بالحاجة إلى تكوين الهيئات التي تتولى أمر النشاط الإداري والبت في بعض الأمور الخاصة بالأقاليم بعيداً عن العاصمة وبإستقلال عن الوزارات[2].

المركزية النسبية أو الجزئية:

وهي تقوم على توزيع سلطة البت النهائي في شئون الوظيفة الإدارية بين السلطات التنفيذية المركزية وبين فروعها في الأقاليم، بحيث يكون لبعض وحدات الجهاز الإداري أن تتصرف فيما يقرره لها القانون من اختصاصات، في البت النهائي في بعض الأمور.

---

[1] د. طعيمة الجرف، تنظيم الإدارية المحلية، ص 24.

[2] د. يسري العطار، مرجع سابق، ص 73، ود. فؤاد العطار، مرجع سابق، ص70.

كما يخول لها القانون سلطات تطبيقية بحتة تنحصر في تنفيذ ما أصدرته السلطات المركزية من قرارات [1].

ويطلق على هذه الصورة أسلوب عدم التركيز الإداري ويحقق هذا الأسلوب ميزتين فهو من ناحية يخفف العبء من الوزارات التي اتسعت أنشطتها كثيراً ومن ناحية أخرى يحقق الفعالية والكفاءة في ممارسة الإدارة العامة لنشاطها لأن هذه الهيئات المحلية تكون أكثر خبرة ومعرفة بظروف الأقاليم ومشاكلها[2].

تقييم نظام المركزية الإدارية:

يري أنصار المركزية الإدارية، أنها تقوي سلطة الدولة وتدعمها مما يترتب على ذلك جملة نتائج جوهرية تعتبر من حسنات هذا النظام وأهم هذه الحسنات[3]:

يؤكد نظام المركزية على الوحدة القانونية والسياسية للدولة ويسهم بقدر في تثبيت سلطات الحكومة وفي التمكين لها.

يقوم النظام المركزي على توحيد الإدارة وتناسقها ويؤدي ذلك إلى توحيد أنماط وأساليب النشاط الإداري في مختلف مرافق الدولة.

تؤدي المركزية إلى تحقيق العدل والمساواة بين المواطنين أمام خدمات الدولة المركزية وتمكنهم جميعاً من الاستفادة من الإمكانيات المادية للدولة.

اللامركزية الإدارية

من أهم الظواهر التي اتسم بها تطور التنظيم الإداري في الدولة الحديثة اتجاه معظم الدولة نحو الأخذ في تنظيمها الإداري بدرجات متفاوتة بالنظام اللامركزي فإن كان التنظيم الإداري عند بدء ظهور الدولة، وقد قام على أساس المركزية الكاملة (المتطرفة) فإنه مع اتساع مجالات النشاط الإداري للدولة المعاصرة لم يعد ممكناً أن يقوم تنظيمها الإداري على أساس النظام المركزي وحده.

---

[1] د. طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص 24.

[2] د. بشري بصار، مرجع سابق، 76.

[3] د. طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص 37.

بالرغم من مزايا النظام المركزي، إلا أننا لا يمكن أن نعتمده وحده أسلوباً لتوزيع السلطة الإدارية للأسباب الآتية:

إن واجبات الإدارة والمهام الملقاة على عاتقها قد أصبحت من التعدد والتنوع إلى الحد الذي يصعب معه أن تكون كلها في يد الإدارة المركزية.

حتى في صورة عدم التركيز الإداري، فإن المركزية سوف تجعل القرارات العامة رهينة بالإدارة المركزية في العاصمة الأمر الذي يؤدي إلى البطء في اتخاذ القرار وإن هذا البطء سوف يختفي تماماً إذا جعلنا الحاجات الإدارية الإقليمية في يد هيئات محلية من أبناء هذا الإقليم.

إن اللامركزية الإدارية تكفل قدراً من العدالة في الإنفاق العام، فيكون لكل إقليم حصيلة من الموازنة العامة.

وسوف نتناول في هذا المبحث اللامركزية الإدارية في ثلاث مطالب نخصص الأول لماهية اللامركزية الإدارية والثاني نعدِّد فيه أساليب اللامركزية الإدارية وفي الثالث نبحث في العناصر الأساسية لنظام اللامركزية ونختم هذا المبحث بتقدير نظام اللامركزية الإدارية.

ماهية أسلوب اللامركزية الإدارية

تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية من ناحية وهيئات أخرى تعمل على أساس إقليمي أو على أساس وظيفي (مصلحي) وتتمتع بدرجة من الاستقلال عن الحكومة المركزية، ويكون لها شخصية معنوية منفصلة عن شخصية الدولة ولكنها تخضع لرقابتها الوصائية[1].

اللامركزية قد تأخذ ثلاثة أشكال اللامركزية السياسية واللامركزية المصلحية أو المرفقية واللامركزية الإدارية الإقليمية.

فاللامركزية السياسية وضع دستوري يقوم على توزيع الوظائف المختلفة للحكومة (السلطات الثلاث) التنفيذية والتشريعية والقضائية بين الحكومة القائمة

[1] راجع د. فؤاد العطار – مرجع سابق، ص175.

في العاصمة وحكومات شبيهة في مناطق أو أقاليم أو ولايات أو مقاطعات. وقد درج دارسو القانون الدستوري على تسمية هذا الشكل بالنظام الاتحادي المركزي (الفدرالي)، وتسمى الدول التي تأخذ به دولاً مركبة، مثل الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا ويوغسلافيا السابقة والسودان، وهذا الوضع يتناسب مع الدول كبيرة الحجم، تلك التي تتعدد فيها القوميات أو التي توجد بها إختلافات واضحة في لغات وثقافات وتقاليد سكان وحداته السياسية المختلفة، وتوزيع السلطات الثلاثة في الاتحاد الفدرالي يتم بمقتضى الدستور، وتوجد هيئة عليا للفصل في المنازعات التي تنشأ يبن الحكومة الفدرالية (الاتحادية) وحكومات الوحدات العليا (وزارة العلاقات الاتحادية في السودان).

والشكل الثاني هو اللامركزية الإدارية المصلحية أو (المرفقية) وهو أسلوب تنظيمي توزع بمقتضاه الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات مستقلة تتحدد اختصاصاتها على أساس موضوعي وتمارس هذه الاختصاصات على مستوى الدولة وهو ما تعارف عليه بالمؤسسات العامة، وتضطلع باختصاصات محددة على أساس وظيفي، وقد نشأ هذا الأسلوب حديثاً بهدف إدارة هذه المؤسسات العامة على أسس تجارية، الأمر الذي اقتضى إبعادها عن المؤثرات السياسية، وتحرير أسلوب إدارتها من بعض الإجراءات البيروقراطية المتبعة في الجهاز الإداري.

أما اللامركزية الإدارية الإقليمية تعمل على خلق عدد من الأشخاص الإدارية العامة بجانب الدولة لكل منها ذمته المالية المستقلة وكيانه القانوني الخاص. والأصل في تكوين هذه الأشخاص الإدارية المحلية أن تتخصص في إدارتها مجالس تتألف في مجموعها أو في أغلبها من أعضاء منتخبين بواسطة الشعب.

ويتضح مما تقدم أن لنظام اللامركزية الإدارية جانبين، جانب قانوني وجانب سياسي فالجانب القانوني يتمثل في تفتيت ظاهرة التركيز في ممارسة السلطات العامة في الدولة، والجانب السياسي يتمثل فيما تقوم عليه اللامركزية الإدارية في

توسيع مفهوم الديمقراطية حتى تنقل سلطة التقرير النهائي للشئون العامة إلى هيئات محلية[1].

وبالرغم من القاعدة في الفقه التقليدي، إن اللامركزية الإقليمية واللامركزية المصلحية أو المرفقية هما صورتان لمشكلة واحدة تدور حول توزيع الوظيفة الإدارية بين أكثر من هيئة عامة وإن كان التوزيع يختلف في الحالتين فهو شخصي في الأولى وموضوعي في الثانية (نوع النشاط وطبيعة التصرفات والأعمال الممنوحة لهيئة عامة بغض النظر عن جماعة الأفراد الذين تمارس في مواجهتهم هذا النشاط).

غير أنه قد قام رأي في الفقه[2] يعارض هذا الإستقرار يؤكد أن فكرة اللامركزية المصلحية لا علاقة لها بمفهوم اللامركزية الإدارية وأنها تتصل بموضوع تركيز أو عدم تركيز الاختصاصات الإدارية في يد الجهاز التنفيذي مركزياً كان أو لا مركزياً.

ويرى هذا الاتجاه أن اللامركزية المصلحية استثناء من قاعدة تركيز النشاط الإداري الخاص بالمرافق العامة في يد الحكومة المركزية وهو ما يسمى بأسلوب عدم التركيز الإداري وهو ليس من صور اللامركزية بقد ما هو تطوير داخل النظام المركزي[3].

---

(1) د. طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص 39.

(2) د. طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص49.

(3) المرجع السابق، ص49.

أساليب اللامركزية الإدارية

تختلف الدول في تحديد الخط الفاصل بين القطاع المركزي والقطاع اللامركزي تبعاً لظروف كل دولة ويمكن التمييز بين أسلوبين متعارضين في هذا الشأن[1].

الأسلوب الإنجليزي (نظام الحكم المحلي):

ويقوم على أساس تحديد المشرع لإختصاص الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر وترك باقي الاختصاصات للجهات المركزية بحيث يكون لهذه الأخيرة الولاية الشاملة بينما لا يجوز للهيئات اللامركزية الخروج على إختصاصاتها المحددة في القانون، هذا على أن تكون للهيئات المحلية أن تمارس اختصاصاتها بحرية تامة تحت رقابة البرلمان والقضاء أساساً، مع رقابة محدودة للحكومة المركزية [2].

بالإضافة إلى الأخذ بقاعدة تعدد الأنماط والأساليب الإدارية بقدر تعدد الهيئات الإدارية الإقليمية، بحيث يكون لكل هيئة منها أسلوبها الخاص ونمطها المتميز طبقاً لظروف الأقاليم الجغرافية وتبعاً لاحتياجاتها المحلية [3].

الأسلوب الفرنسي (نظام الإدارة المحلية):

ويقوم هذا النظام على أساس أن يمنح القانون للهيئات المحلية الولاية العامة في الشئون المحلية بحيث لا يخرج من اختصاصها من هذا المجال إلا ما يستثنى بالنص صراحة للسلطات المركزية، على أن تخضع الهيئات المحلية في ممارستها لهذه الاختصاصات لنوع من الرقابة أكثر دقة وإحكام من مثيلاتها في النظام الإنجليزي فهي تخضع لرقابة البرلمان والقضاء كما تخضع لرقابة واسعة المدى من جانب الحكومة المركزية [4].

---

(1) د. يسرى العصار – مرجع سابق، ص97.

(2) المرجع السابق، ص97.

(3) المرجع السابق، ص97.

(4) د. طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص 272.

العناصر الأساسية لنظام اللامركزية الإدارية

إن مضمون اللامركزية الإدارية هو الإقرار بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية العامة وأن يعهد بإدارة هذه المصالح المحلية إلى هيئات محلية مستقلة ويمكن القول بأن العناصر الأساسية اللامركزية الإدارية تتمثل في الآتي:

- الإقرار بمصالح محلية تتميز عن المصالح القومية العامة.
- وجود هيئات محلية مستقلة عن السلطة المركزية تستقل بإدارة تلك المصالح.
- توافر الرقابة على هذه الهيئات المحلية في مباشرة اختصاصاتها من قبل السلطة المركزية.

أولاً: وجود مصالح محلية تتميز عن المصالح القومية:

مضمون فكرة اللامركزية هو اقتطاع جزء من الوظيفة الإدارية من اختصاص السلطة التنفيذية وإسناده إلى هيئات إقليمية ويتفرع عن ذلك تمتع هذه الوحدات أو الهيئات اللامركزية بشخصية معنوية مستقلة، ويكون لهذه الهيئات ذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة وأهلية قانونية خاصة بها[1].

ويختلف مدى المصالح المحلية التي تسند إدارتها إلى الهيئات اللامركزية باختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل دولة.

ثانياً: وجود هيئات مستقلة عن السلطة المركزية، تستقل بإدارة المصالح المحلية:

يجب أن تعهد إدارة الهيئات المحلية لسلطة إدارة محلية تتولى تمثيلها في ممارسة الاختصاصات الإدارية التي يقررها القانون[2].

---

[1] راجع، د. فؤاد العصار، مرجع سابق، ص176.

[2] د. طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص 59.

إذا كان الفقـه الإداري يسـلم بضرورة تمتـع السـلطات المحليـة بقـدر مـن الاسـتقلال في مواجهة السلطة المركزية إلا أن الخلاف يثور حول كيفية تحقيق هذا الاستقلال[1].

ذهب فريق غالـب في الفقـه إلى أن ذلـك الإسـتقلال يتطلـب أن يـتم تكـوين السـلطات الإدارية المحلية عن طريق الانتخاب، ويعتبر شرطاً لازماً لإستقلال السـلطات المحليـة بإعتبـار أن الإنتخـاب وحـده هـو الـذي يكفـل تحقيـق الاسـتقلال ولان اللامركزيـة تعـد مـن دعـائم الديمقراطية في مجال الإدارة[2].

ويرى فريق آخر من الفقه بعدم اعتبار الإنتخاب شرطاً لازماً لإستقلال السـلطات المحليـة ويمكن تكـوين الهيئـات المحليـة عـن طريـق التعيـين بالضـمانات الكافيـة للأعضـاء المعينـين وإستقلالهم في ممارسة عملهم بعيداً عن سيطرة الإدارة المركزية وهيمنتها[3].

ويسوق أنصار هذا الرأي اعتبارات الأخذ بوسيلة التعيين، إن الانتخاب قد يـأتي بأعضـاء لا تتوافر فيهم الكفاية المنشودة وفي ذلك إضرار بصالح الإقليم وبالتالي بصالح الدولة.

وفي ضوء ما تقدم نؤيد ما ذهب إليه الرأي الثاني الذي يري أن الانتخاب ليس شرطاً يلـزم توافره لإستقلال السلطة المحلية.

ثالثاً: الرقابة الإدارية:

إن إستقلال السلطات المحلية بمباشرة اختصاصاتها يجب ألا ينظر إليه عـلى أنـه اسـتقلال مطلق بحيث تستقل هذه الهيئات المحلية عن السلطة المركزية تماماً وإلا لأصـبحت الهيئـات المحلية دولاً داخل دولة.

فرقابة السلطة المركزية على الهيئات المحلية ضرورة يجمع عليها أهل الفقـه حرصـاً عـلى صيانة الوحدة القانونية والسياسية للدولة.

---

[1] راجع في ذلك الخصوص: د.سليمان الطـماوي، مرجـع سـابق، ص11، ود.طعيمـة الجـرف، تنظـيم الإدارة المحلية، ص60

[2] راجـع د.محمـد عبـد اللـه العـربي، نظـم الإدارة المحليـة، بحـث منشـور بمجلـة القـانون والاقتصـاد، يونيو1959م، ص373

[3] راجع ما فصله د. فؤاد العطار، من حجج، ص 178، مرجع سابق.4

وتأتي أهمية الرقابة على السلطات المحلية من ناحية أخرى للحد من ميل هذه السلطات إلى الإسراف في حماية مصالحها المحلية.

بالرغم من اتفاق الفقه الإداري بضرورة رقابة السلطة المركزية على الهيئات المحلية إلا أن البحث يثور حول وسائل هذه الرقابة ومداها.

ويمكن أن نميز في نطاق هذه الرقابة ومداها بين أسلوبين متعارضين وفيما يلي بيان ذلك:

أولاً: الرقابة على الهيئات المحلية في النظام الإنجليزي:

إن قدم تجربة الإدارية المحلية في بريطانيا قد أدى إلى تدعيم استقلال اختصاصات الهيئات المحلية في النظام الإنجليزي، والسلطات المركزية ترعى إستقلال هذه الهيئات وتقدم لها العون والمشورة، والرقابة في النظام الإنجليزي القصد منها ليس الحد من حرية هذه الهيئات المحلية إنما القصد هو التحقق من توفير أكبر قدر من الفاعلية والكفاية لنشاطها وإدارتها للمرافق المحلية التي تدخل في اختصاصها.

وسبق لنا أن رأينا أن النظام الإنجليزي يحدد اختصاص الهيئات المحلية على سبيل الحصر ومن ثم فإن وضوح حدود اختصاص هذه السلطات المحلية يلازمه من الناحية المنطقية تمتعها بقدر وافر من الحرية في مباشرة هذه الاختصاصات وتأخذ السلطات المركزية في رقابتها على السلطات المحلية عدة وسائل نستعرض بعضها:

رقابة القضاء:

معلوم أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في النظام الإنجليزي تقوم على قاعدة القضاء الموحد ومعنى هذه القاعدة كما أسلفنا من قبل أن تخضع الدولة كالأفراد للقانون العادي وللمحاكم العادية سواءً بسواء وإن هذه الرقابة لا تقف عند حد إلغاء الأوامر الإدارية الفردية والتنظيمية المخالفة للقوانين واللوائح ولكنها تمتد إلى أبعد من ذلك حيث لا يعرف النظام الإنجليزي قاعدة استقلال الإدارة في مواجهة القضاء فللقاضي أن يصدر الأوامر والنواهي الملزمة للإدارة.

تفتيش أعمال الهيئات المحلية وإسداء النصح إليها وتقديم تقارير سنوية عن أعمالها.

التظلم الى الوزير: وتمثل هذه الصورة من الرقابة تعقيب السلطة المركزية على ما تتخذه الهيئات المحلية من قرارات في بعض المسائل التي تؤثر في حقوق الأفراد ويكون للأفـراد حـق التظلم الى الوزير المختص في شأن هذه القرارات.

للسـلطة المركزيـة حـق الحلـول محـل الهيئـات المحليـة إذا قصرت هـذه الأخـيرة في أداء واجباتها والحق في الحلول يأخذ صورتين في التطبيق.

ففي الصورة الأولى: إذا قدر الوزير المختص أن سلطة محلية قـد قصرت في أداء الواجـب المفروض عليها أو مباشرة عمل معين فله أن يصدر أمراً بذلك فـإذا مانعـت السـلطة المحليـة عن تنفيذ هذا الأمر فـإن للـوزير أن يلجـأ إلى المحكمـة العليـا لإستصـدار أمـر قضـائي بـإلزام السلطة المحلية بأداء ذلك الواجب.

والصورة الثانية تمثل فيما تنص عليه بعض التشريعـات إن مـن حـق الـوزير المخـتص إذا رأى هناك تفسير من قبل السلطة المحلية أن ينقل الوزير الاختصاص من السلطة المحليـة إلى سلطة محلية أخرى أو الى الوزير نفسه.

ثانياً: الرقابة على الهيئات المحلية في النظام الفرنسي:

يطلق على الرقابة على الهيئات المحلية في النظـام الفـرنسي (الوصـاية الإداريـة) وهـي في قواعدها على العكس من الرقابة الموجودة في النظام الإنجليزي حيث تختص المجالس المحلية كل في حـدود نطاقـه الإقليمـي بكـل مرافـق هـذا الإقلـيم إلا مـا سـتثنى بـنص خـاص يمـنح الاختصاص به صراحة للسلطات المركزية وتخضع الهيئات المحلية لنوع من الرقابة أكـثر دقـة وإحكام عنه في النظام الإنجليزي[1].

وتمارس السلطة المركزية وفق هذا النظام رقابتها على الهيئات المحلية في إحـدى صـورتين فقد تنصب هذه الرقابة على الهيئات المحلية ذاتهـا وقـد تتنـاول أعـمال وتصرفـات الهيئـات المحلية[2].

[1] د. طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص 76.

[2] د. بركات موسى الحواتى، مرجع سابق، ص 10.

الرقابة على الهيئات المحلية وأعضائها:

وتتمثل هذه الرقابة في حق السلطات المركزية في تعيين كافة أعضاء هذه الهيئات المحلية توقيع جزاءات تأديبية في حالة ارتكابهم المخالفات الإدارية كما يعطي القانون للسلطة المركزية حق وقف أحد هذه الهيئات المحلية.

الرقابة على أعمال الهيئات المحلية:

وتتمثل هذه الرقابة فيما تملكه السلطات المركزية من حقوق في مواجهة أعمال الهيئات المحلية وإجراءات تنفيذها علماً بأن هذه الرقابة لا تتناول جانب مشروعية هذه الأعمال لكنها إلى جانب الملاءمة[1].

وتتمثل هذه الصورة من الرقابة على ما يلي:

أن تخضع أعمال وتصرفات الهيئات المحلية لضرورة الحصول على إذن سابق أو تصديق لاحق من السلطة المركزية.

للسلطة المركزية الإختصاص في حالات معينة بإلغاء قرارات الهيئات المحلية ويكون هذا مقرراً فقط في حالة عدم مشروعية قرار الهيئات المحلية غير أنه في حالات أخرى يمتد اختصاص السلطة المركزية بإلغاء قرارات الهيئات المحلية[2].

حلول السلطة المركزية محل الهيئات المحلية في أداء الواجبات التي تمتنع الهيئات المحلية عن القيام بها رغم إلتزامها القيام بذلك قانوناً ويطلق على تصرف السلطة المركزية في هذه الحالة إصطلاح الحلول.

وحق الحلول من قبل السلطة المركزية لا يكون إلا في حالة امتناع الهيئات المحلية عن القيام بعمل مفروض عليها قانوناً، أي أن الحلول لا يكون إلا لعدم مشروعية امتناع الهيئة المحلية عن التصرف، وممارسة السلطة المركزية لحقها في الحلول محل الهيئات المحلية ليس جائزاً إلا في الحالات التي يخولها القانون بذلك صراحة، أي أنه

(1) د. طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص 69.

(2) راجع: د. طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص69.

لا يوجد اختصاص عام للسلطة المركزية بالحلول محل الهيئات المحلية في أداء ما تـقصر فيـه هذه الأخيرة من واجبات وأعمال يفرضها القانون[1].

التمييز بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية:

تقوم اللامركزية الإدارية على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات أخـرى تمارس اختصاصاتها على أساس إقليمي أو مرفقي، أما اللامركزية السياسـية فتعتـبر نوعـاً مـن أساليب التنظيم الدستوري للدولة، وتعرف بالنظام الاتحادي أو الفدرالي، ويقوم التمييـز بـين النظامين على أساس أن نظام اللامركزية الإدارية مجرد أسـلوب إداري يتصـل بطريقـة تسـيير الوظيفة الإدارية في الدولة أما الثانية فتعد نوعاً من أسـاليب الحكـم في الدولـة وتقـوم عـلى حساب وحدتها التشريعية والتنفيذية والقضائية[2].

فيري بعض الكتاب أن الفارق بـين النظـامين هـو مجـرد فـارق في الدرجـة والمـدى، ففـي اللامركزية الإدارية تتوزع الوظيفة الإدارية أمـا في اللامركزيـة السياسـية فيشـمل التوزيـع إلى جانـب سـلطة التنفيـذ سـلطتي التشريـع والقضـاء[3]. والفـارق الجـوهري بـين النظـامين أن اللامركزية الإدارية لا تخول لأقاليم الدولة أي اختصاص تشريعي أو قضائي محـلي، بـل يخـول لها بعض مظاهر الوظيفة الإدارية طبقاً للقانون[4].

ويري البعض الآخر من الفقه أن الفـارق بـين النظـامين هـو فـارق في الطبيعـة والجـوهر فيقوم الدستور بتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة والهيئات اللامركزية (المحلية)[5].

كما تخضع وحدات اللامركزية الإدارية للرقابة الوصائية من جانب الحكومة المركزية، أمـا الولايـات في الاتحـاد الفـدرالي تملـك اختصاصـات أصـيلة ونهائيـة تسـتمدها مـن الدسـتور الاتحادي.

[1] د. فؤاد العطار، مرجع سابق، ص 72.
[2] أنظر: د. طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص43.
[3] راجع: د. يسري العصار، مرجع سابق، ص99.
[4] د. الجرف، مرجع سابق، ص43.
[5] د. يسري العصار، ص 100.

بالرغم من هذه الفروق الجوهرية بين النظامين فقد ذهب رأي في الفقه[1]، إلى محاولة التقريب بين الفكرتين علn أساس أنهما مظهران لمشكلة واحدة تتعلق أساساً بالتنظيم الحكومي في الدولة.

ونرى بأرجحية رأي الفقه التقليدي بإنعدام محاولة التقريب بين النظامين لجملة الفروق التي كشفنا عنها فيما سبق.

تقدير النظام اللامركزي:

إن النظام اللامركزي بالرغم من أنه نظاماً إدارياً إلا أنه لا يتجرد من الطابع السياسي، وعند تقدير هذا النظام لابد من النظر إلى مزاياه وعيوبه السياسية أيضاً علاوة على مزاياه وعيوبه الإدارية [2].

فمن الناحية السياسية فإن النظام اللامركزي نظام ديمقراطي، إذ يسمح لسكان الإقليم بإختيار أعضاء منهم للإشتراك في إدارة الشئون المحلية.

وبالرغم من ذلك فمن أهم المساوئ السياسية لهذا النظام قيامه بخلق مجموعة من الوحدات الإدارية المستقلة داخل الدولة وأن في ذلك مساس بالوحدة السياسية للدولة وقد يؤدي إلى تفتيت وحدة السلطة العامة داخل الدولة ويرى الأستاذ الدكتور طعيمة الجرف أنه لا يصح الإغراق في توهم هذا الخطر لسببين[3]:

الأول: أنه لا يزال سمة فارق جوهري يفصل بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية فاللامركزية الإدارية لا تتصل إلا بتوزيع الوظيفة الإدارية وحدها دون الوظائف التشريعية والقضائية التي تظل موحدة رغم الأخذ بالأسلوب اللامركزي.

الثاني: إن الهيئات المحلية لا تزال خاضعة للرقابة الإدارية التي تمارسها عليها الهيئات المركزية وليس في شك أن ممارسة هذه الرقابة لابد أن يساعد على تحقيق قدر من الانسجام والتجانس في أعمال الوظيفة الإدارية.

---

(1) المرجع السابق، ص100.

(2) راجع: الدكتور طعيمة الجرف، في مؤلف نظم الإدارة المحلية، السابق الإشارة إلي، ص74.

(3) راجع: الدكتور طعيمة الجرف، في مؤلف نظم الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص74.

ومن الناحية الإدارية فإن أهم محاسن النظام اللامركـزي تتركـز في تخفيـف العـبء عـلى الحكومة المركزية وذلك لإستحالة قيام السلطة التنفيذية وحـدها بمباشرة الوظيفـة الإداريـة بعد أن اتسع نطاقها وذلك نتيجة لتدخل الدولة في الميادين المختلفة[1].

وإن النظـام اللامركـزي يقـوم بمـنح الوحـدات الإداريـة المحليـة الاسـتقلال التـام في إدارة المشاريع والمرافق المحلية المتصلة بالحاجات المحلية.

وعلى الرغم من ذلك ومما يعد من مساوئ النظام اللامركزي، من الناحيـة الإداريـة خلـق مجموعة من الوحدات المسـتقلة المتخصصـة في الشـئون المحليـة قـد يكـون سـبباً لتفضـيلها المصالح المحلية على المصالح القومية علاوة مما قد يوجده من تنابذ بين الهيئات اللامركزيـة، إلا أن إحكام الرقابة الإدارية والقضائية يؤيدان إلى تحديد هذا الخطر والقضاء عليه[2].

مبدأ المشروعية ومدى خضوع سلطات الدولة الإدارية للقانون

تمهيد وتقسيم:

الدولة الحديثة دولة خاضعة للقانون، بمعنى أن تصرفات السـلطات العامـة فيهـا متفقـة مع أحكام القانون بمدلوله العام.

ومبدأ المشروعية يعني خضوع الدول للقانون حاكماً ومحكومين، غـير أن خضـوع الدولـة للقانون لا يمكن أن يكون رهيناً بإرادتها فحسب فإن شاءت خضـعت أحجمـت وإنمـا يتعـين إلزامها الخضوع، ومن هنا نشأة فكرة الرقابة على أعمال الدولة المختلفة وذلك تفادياً لخروج الدولة على القانون وضماناً لإحترامها لقواعده وأحكامه.

تقتضي دراسة مبدأ المشروعية أن تقسم على النحو التالي:

---

(1) المرجع السابق، ص75.

(2) راجع في ذلك: د. فؤاد العطار ص190، ود. طعيمة الجرف، ص 75.

مفهوم مبدأ المشروعية

المعنى العام للمشروعية:

تتميز الدولة القانونية بخضوعها لمبدأ المشروعية، ومقتضى هذا الخضوع يتمثل في مطابقة أعمالها للقواعد والقوانين التي يتكون منها النظام القانوني للدولة. سواء أكانت هذه الأعمال في مجال القانون العام أو الخاص.

إن مبدأ المشروعية إذن يعبر عن القاعدة التي تتصرف الإدارة بمقتضاها طبقاً للقانون في كل ما تجربه من أعمال، ويقصد بالقانون كل قاعدة قانونية يتألف منها النظام القانوني للدولة على إختلاف مراتبها وأشكالها.

ويتألف النظام القانوني للدولة من مجموعة من القواعد القانونية المتدرجة في القوة، حيث تقف القواعد الدستورية على قمة النظام القانوني. وتلي القواعد الدستورية في المرتبة، القواعد التشريعية العادية التي تعبر عن الإدارة العامة للأمة في مجال التشريع الذي تسنه.

وفي نهاية سلم التدرج تأتي الأعمال الإدارية وهي وسيلة الإدارة في الإفصاح عن إرادتها من أجل تنفيذ القوانين وتسيير النشاط المرفقي والضبطي.

أهمية مبدأ المشروعية:

ترجع أهمية الأخذ بمبدأ المشروعية إلى أنه يبين الحدود الفاصلة بين حقوق كل من الحكم والمحكوم، بحيث يخضع الحكام فيما يقومون به من أعمال وما يتخذونه من قرارات للإطار العام للنظام القانوني في الدولة. وعلى ذلك فإن مبدأ المشروعية قد أصبح من المبادئ القانونية العامة التي يجب تطبيقها في كل الدول، وذلك بغض النظر عن الإتجاهات السياسية والإقتصادية والاجتماعية التي تحكم النظام القانوني في الدولة، فالمبدأ لا يتعلق بنظام معين أو بفلسفة بعينها، فهو ليس وقفاً على النظم الديمقراطية أو المذهب الحر، بل هو مبدأ عاماً ينطبق حكمه بإستمرار في كل

مجتمع وبالنسبة لكل سلطة، أياً كانت الفلسفة الإجتماعية للنظام السياسي، بحيث إذا أهدر هذا المبدأ، صارت الدولة بوليسية.[1]

والناظر لدستور جمهورية السودان الإنتقالي لسنة 2005م، نجده لم يتضمن باباً خاصاً لسيادة حكم القانون بل أنه تضمن نصوصاً ترسى مبادئ موجهات عامة يجب مراعاتها.

ثم وضع من بعد ذلك الضمانات التي تكفل مبدأ المشروعية فقرر مبدأ استقلال القضاء في المادة (123) وتقرأ كما يلي:

1. تسند ولاية القضاء القومي في جمهورية السودان السلطة القضائية القومية
2. تكون السلطة القضائية مستقلة عن الهيئة التشريعية والسلطة التنفيذية.

كما تضمن الدستور مبادئ لحماية الحقوق والحريات والحرمات في المواد من 27 إلى 48 من الدستور.

مبدأ المشروعية بين النظم اللبرالية والنظم المذهبية:

يختلف معنى المشروعية في النظم اللبرالية (النظم الديمقراطية الغربية) عنها في النظم المذهبية (النظم الإشتراكية وغيرها).

فالمشروعية في النظم اللبرالية تأخذ صورة سيادة حكم القانون، والأصل في هذه السيادة أنها شكلية أي قائمة على التدرج بين القواعد التشريعية، بحيث يكون الدستور هو قمة هذه القواعد وأعلاها، فيجب أن يصدر القانون من السلطة التشريعية في حدود الدستور وإلا كان معيباً بعدم الدستورية، وكذلك يجب أن تصدر اللائحة في حدود القانون وفي الحدود التي يجوز فيها إصدار اللوائح، فإذا إستلزم الأمر إصدار لائحة أدنى وجب أن تكون في حدود اللوائح الأعلى على تدرجها كذلك العرف يجب أن يكون في حدود القانون ولا يعترف بعرف مخالف للقواعد التشريعية فيما صدر فيه.

[1] د. يوسف الشاعر، مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مطبعة جامعة عين شمس، 1980م، ص14.

وسيادة القانون بالمعنى الشكلي اللبرالي تقضي إيجاد تنظيم مسبق، أي قواعد تنظيمية موضوعية سلفاً من السلطة التشريعية، لتحكم جميع الأوضاع والمراكز القانونية ومن ثم كان التصرف العام الفردي الذي لا يستند إلى قاعدة عامة مسبقة من قبل يكون منعدماً، ويكون قرين التعسف والتحكم فيه إخلال بالمساواة والعمومية الواجبة في المراكز التنظيمية والقانونية بين الأفراد.

وأما المشروعية في النظم المذهبية فتتخذ صورة ما يسمى بالمشروعية العليا، وتقوم هذه الفكرة على إعتبارات أو قواعد أعلى من النظام القانوني بتدرجه السالف، وهذه الإعتبارات والقواعد هي (الشرعية الإشتراكية) وهذا المفهوم للمشروعية يختلف عن المفهوم السائد في النظم اللبرالية فهي تعني إستخدام القانون كأداة لتدعيم النظام الاقتصادي الاجتماعي الإشتراكي.. فالقانون عندهم ملزم للجميع إلا أن احترامه ليس لقداسته الذاتية وإنما بإعتباره أداة لتنفيذ السياسة الإشتراكية العليا وصولاً لمرحلة الشيوعية.

وفق النظام المذهبي، نجد أن المذهب يشكل هذه المشروعية العليا في الدولة، فلا يجوز أن يقرر دستورها مبدأ مخالفاً للمذهب، ولا تصدر تشريعاتها بالمخالفة له. ومن باب أولى فلا يجوز أن تصدر التصرفات الإدارية بالمخالفة لذلك، والدولة الإسلامية دولة مذهبية باعتبار أن المذهب من الناحية القانونية، هو المشروعية العليا والتي توجد في الدولة وتهيمن على تشريعات الوضعية، ومن الناحية الاجتماعية، هو العقيدة التي يعتقنها المجتمع من قيم معينة والمذهب يمثل العقيدة الرسمية للدولة (فكر أيديولوجي).

إلا أن المذهبية الإسلامية تختلف عن المذهبية الإشتراكية، فالمذهبية الاشتراكية تصدر عن حتمية اقتصادية تتطلب منع الإستغلال ومنع الصراع الطبقي وسيادة طبقة البروتارية، أما المذهبية الإسلامية فتصدر عن حتمية توحيد اللـه والإيمان والإلتزام الشرعية الإسلامية.

ففي النظام الإسلامي هناك مشروعية عليا ويجب أن تعلو على النظام القانوني في درجة السالف فيجب ألا تخالف هذه المشروعية الإسلامية العليا.

آراء الفقهاء حول مدى خضوع الإدارة للقانون:

تعد السلطة التنفيذية أشد السلطات خطراً على حقوق وحريات الأفراد، نظراً لوظيفتها التي تمس مباشرة حقوق وحريات الأفراد، أما السلطة التشريعية والتي تتصل بوظيفتها بوضع قواعد عامة ومجردة تضبط أنواع السلوك الإجتماعي في الدولة وتخضع لقواعد الدستور في هذه المهمة، أما السلطة القضائية التي تتصل وظيفتها في الفصل في المنازعات تطبيقاً للقانون وحماية للحقوق والحريات، فلا خطر منهما على الأفراد.

معلوم أن السلطة التنفيذية لها جانبان، جانب حكومي وآخر إداري، فالأول يرسم السياسة العامة للدولة والثاني هو الذي تتدخل السلطة التنفيذية بواسطته لتنفيذ القوانين وتسير المرافق العامة في الدولة، وهذا الجانب يؤثر في حياة الأفراد بحيث يمكن أن تتعسف الإدارة في ممارسة وظيفتها بالعدوان على الأفراد، ولا يكونون في مأمن ما لم تتقيد هذه الإدارة بالقانون.

انقسم الفقه الى ثلاثة اتجاهات حول مدى خضوع الإدارة للقانون عند القيام بأعمالها[1].

الاتجاه الأول:

ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أنه يتعين اتفاق كافة أعمال الإدارة القانونية والمادية من حكم القانون، أي أن عمال الإدارة تعتبر مشروعة ما لم تخالف القانون، ونلاحظ أن هذا الإتجاه يميل إلى توسيع سلطة الإدارة، لأنه يفسر مبدأ المشروعية تفسيراً ضيقاً، فالإدارة لها حرية التقدير فيما تؤديه من أعمال ما لم تخالف أحكام القانون.

الإتجاه الثاني:

ومواده أن المقصود بخضوع الإدارة للقانون هو ضرورة إستنادها في كل تصرفاته على أساس من القانون فلا يكفي أن يكون عمل الإدارة أو تصرفها غير مخالف للقانون فحسب، بل يجب أن يكون مستنداً ومبنياً على قاعدة قانونية تجيزه، ووفق هذا الاتجاه

---

[1] أنظر في تلك:

(1) د. كامل ليل، الرقابة علي أعمال الإدارة، بيروت 1970م، ص91.

(2) د. محمود حافظ، القضاء الإداري، القاهرة 1979م، ص21.

نجد تفسير أوسع من سابقه لمبدأ المشروعية ويتبع ذلك تضييق سلطة الإدارة التنفيذية.

الإتجاه الثالث:

ويذهب هذا الاتجاه إلى أن أعمال الإدارة وتصرفاتها لا تكون مشروعة إلا إذا كانت مجرد تنفيذ أو تطبيق لقاعدة قانونية عامة قبل مباشرة التصرف، إن هذا الاتجاه يؤدي إلى توسيع مبدأ المشروعية على حساب سلطة الإدارة التقديرية وحريتها في التصرف، فنراه قد قيد تصرفاتها لحد بعيد، فجعل منها أداة لتنفيذ القانون، سالباً إياها كل قدرة على الإبتكار في أدائها لوظائفها وفي مواجهة الظروف الإستثنائية.

يستبعد الأخذ بمبدأ الاتجاه الثالث لان العمل به يؤدي إلى عرقلة الإدارة ويصطدم مع واقع القانون الذي يمنح الإدارة كثيراً من الاختصاصات يتجاوز فيها مجرد تنفيذ القانون ويترك لها الحرية في إبتكار الحلول المناسبة بوضع القواعد المستحدثة والتي لا يمكن اعتبارها مجرد تنفيذ لقواعد قانونية سبق وضعها.

أما الاتجاهين الأول والثاني: فإنهما يتفقان مع الإجماع المنعقد حول ضرورة تقيد الدولة بالقانون وخضوعها لأحكامه مع عطاء الهيئات العامة من سلطات التقدير الحر لكثير من تصرفاتها، حتى تتمكن من حسن ادائها لوظائفها، وحتى لا تنقلب نشاطها على نشاط آلي يعطل سير المرافق العامة، كما انه يقل يد المشرع ولا يحرم القضاء من تقرير بعض الإمتيازات لجهد الإدارة بما يسمح لها لعدم التقيد بآلية الخضوع جزئياً وبشروط خاصة.

مصادر المشروعية:

إذا كانت المشروعية تعنى وجوب مطابقة الإدارة للقانون فما هو مفهوم القانون الذي يجب أن تكون الإدارة متفقة مع قواعده؟ هل هو التشريع بالمعنى الضيق أي ذلك العمل التشريعي الصادر عن السلطة التشريعية، أم أنه كل قاعدة قانونية يتألف منها النظام القانوني للدولة القانونية.

إن إتساع مجالات النشاط العام في الدولة الحديثة، قد أدى إلى عدم إمكانية الإكتفاء بالقانون الصادر عن السلطة التشريعية مصدراً وحيداً للمشروعية، وإلى

ضرورة الإعتراف لجهة الإدارة بحق التشريع في المجالات التي تعجز عن مواجهتها السلطة التشريعية، كما هو الشأن في مواجهة الظروف الإستثنائية التي تطلب إجراءات تأخذها السلطة الإدارية لما لها من قدرة على سرعة الحركة، وفي مواجهة بعض الأمور الفنية التي تحتاج إلى خبرات معينة تتمتع بها السلطة التنفيذية. وهكذا اتسعت المجالات التي تمارس فيها الإدارة وأجهزتها الفنية والمهنية المتخصصة نشاطاً تشريعياً في صورة ما يسمى باللوائح الإدارية.

مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي:

لم يكن مبدأ المشروعية من صنع الفكر القانوني الحديث، فالشرائع السماوية نادت بضرورة الخضوع للمشروعية، فالدين المسيحي بالرغم من المبدأ السائد فيه (أعط ما لقيصر لقيصر وما لله لله) إلا أن السلطة الدنيوية تترك للحكام، ويوصى بضرورة طاعة الحكام.

وجاء الإسلام لإعلاء حكم القانون (الشريعة) فقيد السلطة الحاكمة وألزمها بمبادئ عامة لا يجوز الخروج عن إطارها، وهذه المبادئ تتألف منها المشروعية الإسلامية العليا.

فالدولة في النظام الإسلامي وليدة القانون، إذ تكونت بعد نزول القرآن في مكة على رسول الله صلى الله عليه وسلم، فمبدأ المشروعية هو المرتكز عليه للنظام الإسلامي ولا تكون الدولة الإسلامية دولة شرعية إلا بخضوعها لحكم الله، فحقيقة المشروعية الإسلامية هي التضامن في تنفيذ ما أمر الله به ومنع ما نهي الله عنه، وهذه المشروعية تضامنية لطبيعة التكوين التضامني في الجماعة الإسلامية.

ومن خصائص هذه المشروعية الإسلامية إنها مشروعية ربانية، حيث يستمد الإنسان شرعه من الله سبحانه وتعالى فلا يضل، وهذه المشروعية الربانية تحمل في طياتها الحراسة والحماية لنظامها.

وصف هذه المشروعية بالربانية، لا تجعل النظام الإسلامي نظاماً أوتوقراطياً، بعفي الحكام من المسئولية، فيقف الجميع أمام هذه المشروعية حكاماً ومحكومين,

ومن خصائصها أيضاً أنها مشروعية ثابتة ومرنة وشاملة، تأخذ صفة الثبات من ثبات مصدرها الأصيل وهو الوحي، ثم ثبات الأصول الكلية المستمدة منه وهذا ما تفقده أي مشروعية أخرى.

وتوصف المشروعية الإسلامية بأنها مشروعية عادلة، حيث أن شرعية الله تعالى أساسها العدل.

تدرج قواعد المشروعية في النظام الإسلامي:

في فقه القانون الوضعي تتعدد مصادر المشروعية وتتدرج، وفي فقه النظام الإسلامي مصادر المشروعية لا تتعدد في الحقيقة – فمصدرها الأصيل هو الوحي، وكل المصادر بعد ذلك مردودة إليه، وفقهاء الأصول مجمعون على أن المصدر الأول والأسمى للأحكام الشرعية هو القرآن الكريم، وهو مقدم في الحجة على مصادر الأحكام جميعاً ثم تأتي السنة النبوية في المرتبة الثانية بعد القرآن الكريم مصدراً للأحكام تستمد حجيتها وشرعيتها ولزوم العمل بها من المصدر الأول، والإجماع يستمد شرعيته وحجيته من المصدرين الأولين، أما الإجتهاد بوصفه مصدراً للأحكام الشرعية أو القواعد القانونية فإنه بدوره يستمد حجيته من المصادر التي سبقت.

وهكذا فإن النظام الإسلامي تدرجاً في مصادر القواعد القانونية، كتاباً وسنة وإجماعاً واجتهاداً، ثم تدرجاً في القواعد القانونية المستمدة من تلك المصادر.

يظهر هذا التدرج في فهم الصحابة لتسلسل مصادر الأحكام في عهد الرسول ﷺ ومثال ذلك: رد معاذ للنبي ﷺ عندما أرسله الى اليمن وقال: (كيف تصنع إذا عرض عليك قضاء) قال: (أقضي بما في كتاب الله) قال فإن لم يكن في كتاب الله عز وجل، قال: (فبسنة رسول الله) قال فإن لم تجد؟ قال: (أجتهد رأي لا الو–لا أقصر)[1].

---

[1] راجع: سنن أبي داؤود، ج3، ص302، وسنن الترمذي، ج6، ص68.

مبدأ المشروعية وسلطات الضرورة

مبدأ المشروعية وسلطات الضرورة في النظم القانونية:

يثار التساؤل حول إمكانية خضوع الدولة للقانون حين تواجه بحالة ضرورة تفترض قيام خطر جسيم محال لا يمكن تداركه إلا بالتخلي عن قسط من قواعد القانون. وإن الإلتزام بالقانون بالرغم من هذه الضرورة يقضي على بقاء الدولة وإذ لا يبقى منها إلا نصوص جامدة لا تسمن ولا تغني من جوع.

كما أن الخروج عن القانون يجب ألا يؤدي إلى إهدار الحقوق والحريات دون ضابط أو قيد، لذا فإن الدولة وهي تواجه الأخطار، لابد لها أن ترسم بقدر محدد ووفقاً لشروط وضوابط معينة، الحدود التي يمكن فيها الخروج على القانون.

إن المشكلة التي تواجهنا حيال الظروف الإستثنائية (حالة الضرورة) هي محاولة حل التناقض بين اعتبارين[1].

الأول: اعتبار قانوني يتمثل في الحفاظ على حد أدنى من قواعد المشروعية التي يجب التمسك بها في جميع الأوقات حتى في الظروف الإستثنائية.

الثاني: اعتبار واقعي أو عملي، ويتمثل في ضرورة مواجهة هذه الأخطار التي تمثل الضرورة بإتخاذ محظور تلافياً لدفع ضرر داهم.

وحتى يمكن التوفيق بين هذين الاعتبارين المتناقضين، ابتدع الفكر القانوني نظريته الضرورية لإضفاء المشروعية على الإجراءات المخالفة للقانون، حتى يتسنى للدولة مواجهة هذه الظروف العصية على هدى من نظرية تمثل الأساس القانوني لسلطاتها الإستثنائية، ومشروعية إجراءات الضرورة هنا مشروعية إستثنائية (مشروعية الظروف)[2] حين تواجهت الدولة ممثلة في السلطة التنفيذية ظروف استثنائية كالأزمات والكوارث والفتن، يصبح حيال هذه الظروف احترام قواعد المشروعية خطراً يهدد كيان الدولة ومؤسساتها الدستورية، مما أوجب مواجهتها بإجراءات ضرورية تتحرر فيها الدولة أو الإدارة من مبدأ المشروعية بصفة إستثنائية

---

(1) راجع: الدكتور وجدي ثابت، المرجع السابق، ص 77.

(2) المرجع السابق، ص 77.

ولكن هذه الإجراءات الضرورية خاضعة لمراقبة القضاء، لأن هذا التحرر من قواعد المشروعية محدد بوقت الأزمة ومقتضياتها وببعض الضوابط الدستورية التي لا يجب مخالفتها حتى في الظروف الإستثنائية.

يجمع الفقه الفرنسي على أن مضمون فكرة الضرورة يتمثل في تركيز كافة السلطات والاختصاصات في الدولة في يد شخص أو جهاز واحد هو رئيس الجمهورية، يقوم بتلك السلطات في ظل الظروف الإستثنائية العصيبة لإتخاذ ما يراه مناسباً دفاعاً عن المصالح الحيوية التي تهددها الأخطار في تلك الظروف. ولقد تبنى الفقه الفرنسي هذا التصور لحالة الضرورة من المادة (16) من الدستور الفرنسي والتي تقابل المواد من (210) إلى (212) من الدستور السوداني الإنتقالي لسنة 2005م.

يري الفقه الفرنسي أن من أهم آثار تطبيق المادة (16) من الدستور الفرنسي حدوث تركيز للسلطات والتي كانت منفصلة، لدى رئيس الجمهورية بهدف القيام بمهمة حماية الدولة، وهو أمر يستلزم أن يحل رئيس الجمهورية - أستناداً على هذه المادة - محل المشرع ليباشر الاختصاصات التشريعية والتنفيذية معاً[1].

لم يعترف مجلس الدولة الفرنسي من أول وهلة بالأثر القانوني للظروف الإستثنائية، لأنه لجأ لفكرة الظروف الإستثنائية وفكرة حالة الأزمة بعد الحرب العالمية الأولى على هدى من نظرية سلطات الحرب والتي عممها لتشمل كافة الظروف الاستثنائية.

ومن أهم أحكام مجلس الدولة الفرنسي في مسألة الظروف الاستثنائية حكم (هيرية) الذي قضى فيه مجلس الدولة الفرنسي برفض الطعن في قرار أصدرته الحكومة إبان الحرب العالمية الأولى خاصة بوقف تطبيق ضمانات خاصة بالموظفين العموميين والمتعلقة بإطلاعهم على ملف خدمتهم قبل اتخاذ أي إجراءات تأديبية ضدهم.

---

[1] أشار د. وجدي ثابت، في المرجع السابق، ص79 لرأي د. حسن عبد الله الترابي، في رسالة باللغة الفرنسية Les Pouvoris de Orise سلطات الأزمة في القوانين الأنجلو سكسونية والقوانين الفرنسية، دراسة مقارنة مقدمة في جامعة باريس كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، 1964م.

ولقد أسس مجلس الدولة الفرنسي حكمه هذا على مقتضى أن حسن سير المرافق العامة في زمن الحرب يبرر الاتساع الاستثنائي في سلطات الحكومة. ويلاحظ من خلال أحكام القضاء الإداري الفرنسي أنه لم يؤسس هذا الاتساع الاستثنائي في سلطات الحكومة وتعطيل القوانين أو تعديلها على فكرة تركيز السلطات في يد السلطة التنفيذية، حاول القضاء الإداري الفرنسي إيجاد أساس قانوني لإصدار السلطة التنفيذية من تلقاء نفسها قرارات قوانين تعدل بموجبها بعض الأحكام التشريعية. كما تشير أحكام مجلس الدولة الى جواز تعطيل أو المساس بالنصوص الدستورية على النحو الذي ذهب إليه الفقه الفرنسي[1].

عناصر فكرة الضرورة وشروط إعمالها:

رأينا فيما سبق أن نظرية الضرورة تقتضي أن هناك ضرورات عاجلة تستلزم من جانب السلطة التنفيذية التصرف السريع في مواجهة خطر داهم أو ضرر جسيم، حتى ولو كان هذا التصرف "إجراءات الضرورة" مخالفاً للقواعد القانونية، ولكنه يعتبر الوسيلة الوحيدة لدرء هذا الخطر أو التهديد. ولفكرة الضرورة عنصران، عنصر موضوعي وآخر شخصي:

العنصر الموضوعي:

ويقصد بالعنصر الموضوعي في فكرة الضرورة، حالة الخطر أو التهديد التي تشكل في الواقع حالة الضرورة الملجئة لإتباع التصرفات الاستثنائية.

فالتهديد الذي يشكل العنصر الموضوعي في حالة الضرورة، قد يكون مرجعه الى الدولة ككل، إذا ما انطوى على مساس بسلامتها واستقلالها وسيادتها، وقد يكون موجهاً الى شعب الدولة أو إحدى مؤسساتها الدستورية أو اقتصادها القومي، ويشترط أن يكون هذا التهديد جسيماً يبرر اتخاذ الإجراءات الضرورية المخالفة للقانون في الأصل، والعبرة في تحديد الخطر الجسيم أن يكون هذا الخطر مهدداً " لموضوع

[1] د. وجدي ثابت، المرجع السابق، ص 18.

دستوري جوهري"[1]، ويجب أن يكون هذا الخطر وشيك الوقوع غير متوهم ولا يمكن التنبؤ به قبل وقوعه بفترة طويلة بحيث تلافيه دون إعمال لإجراءات الضرورة.

ويشكل العنصر الموضوعي لفكرة الضرورة عدة أزمات[2]:

أزمات تتعلق بظروف استثنائية طبيعية كالبراكين والزلازل والجفاف العام أو الحرائق الكبرى والأوبئة.

أزمات تتعلق بالنظام الداخلي، وهذه قد تتخذ أشكال متعددة:

أ/ قد تتوجه ضد وحدة الدولة في صورة إضطرابات تهدد نظامها الداخلي وأمنه.

ب/ قد تتوجه ضد مؤسسات الدولة وسلطاتها العامة على نحو يشلها ويحول بينها وبين دورها الدستوري.

ج/ الأزمات الاقتصادية والمالية التي تنذر بإنهيار الاقتصاد القومي.

أزمات ماسة بأمن الدولة واستقلالها من الخارج كالحروب.

والشرط الأساسي لاعتماد هذه الأزمات المذكورة عدم دفعها بالوسائل العالية إذ أن نظرية الضرورة تفترض ابتداء تحديد الهدف من المساس بإرادة المشرع، وتمثل فكرة الضرورة صيغة جديدة للمشروعية العليا ترقي على المشروعية العادية وتهيمن عليها.

العنصر الشخصي:

ويمثل العنصر الشخصي رد فعل السلطات العامة تجاه الظروف الاستثنائية حيث تجد نفسها أمام أمرين لابد من التضحية بأحدهما، سلامة الدولة أو بعض مؤسساتها الدستورية، أم النصوص الدستورية[3].

ويشترط في العنصر الشخصي لفكرة الضرورة التحقق من الآتي:

- أن يكون عمل الضرورة لازماً حتماً، فلا يزيد على ما تقتضي به الضرورة، ويعني ذلك قيام التناسب بين حجم الأزمة والعلاج لدفعها.
- يجب أن تقدر الضرورة بقدرها.

---

[1] راجع د. يحي الجمل، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 16، د. وجدي ثابت، مرجع سابق، ص86.

[2] د. وجدي ثابت، مرجع سابق، ص87.

[3] د. يحي الجمل، مرجع سباق، ص18.

●يجب أن تستهدف تلك الإجراءات الضرورية غاية محددة هي مواجهة الخطر واستهداف الإجراء لتلك الغاية يضفي عليه التدبير العلاجي وبربطه بصلة موضوعية بالأزمة.

وترجع هذه الشروط إلى أصلين معروفين يقضيان بأن الضرورات تبيح المحظورات وأن الضرورة تقدر بقدرها. فإذا توافرت هذه الشروط فإنه يوجد مسوغ شرعي للتصرف الصادر مخالفاً للقانون وأن للقضاء حق الرقابة على قيام هذا المسوغ وعدم قيامه.

وإن مواجهة الظروف الاستثنائي من شأنه أن يمنح سلطات الإدارة حرية واسعة في تدبير ما يجب اتخاذه من الإجراءات، بمقتضى سلطة تقديرية تختلف في مداها لا في وجوب بسط الرقابة عليها في السلطة التقديرية التي تتمتع بها في الظروف العادية المألوفة.

فمسئولية الإدارة يمكن أن تثار في الظروف الاستثنائية وذلك على أساس الخطأ الذي وقع منها، غير أن الخطأ في حالة الظروف الاستثنائية قياس بمعيار آخر فيستلزم القضاء فيه درجة أكبر من الجسامة، وهذا أمر طبيعي إذ لا يتطلب من إدارة في مثل هذه الظروف العصيبة ما يتطلبه في الظروف العادية من الحيطة والدقة.

تطبيقات فكرة الضرورة في الدستور السوداني الإنتقالي لسنة 2005م

(حالة الطوارئ):

تأتي تطبيقات فكرة الضرورة في دستور السودان الإنتقالي لسنة 2005م في الرابع عشر في المواد من (210) إلى (212)، وهذه النصوص المتعلقة بإعلان حالة الطوارئ وسلطات رئيس الجمهورية والمجلس الوطني حيالها. وتقابل هذه النصوص المادتان (74) من الدستور المصري (16) من الدستور الفرنسي.

تنص المادة (210) من دستور السودان الإنتقالي لسنة 2005م على ما يلي:

"لرئيس الجمهورية بموافقة النائب الأول عند حدوث أو قدوم أي خطر طارئ يهدد البلاد أو جزء منها، حرباً أو غزواً أو حصاراً أو كارثة طبيعية أو أوبئة، أو يهدد

سلامتها واقتصادها، أن يعلن حالة الطوارئ في البلاد أو أي جزء منه وفق لهذا الدستور والقانون".

يعرض إعلان حالة الطوارئ على الهيئة التشريعية خلال خمسة عشر يوماً من صدوره، وإذا لم يكن الهيئة منعقدة فيجب عقد دورة طارئة.

عند مصادقة الهيئة التشريعية على إعلان حالة الطوارئ نظل كل القوانين والأوامر الإستثنائية والإجراءات التي أصدرها رئيس الجمهورية سارية المفعول.

وتنص المادة (211) على سلطات رئيس الجمهورية في حالة الطوارئ:

"يجوز لرئيس الجمهورية موافقة النائب الأول أثناء سريان حالة الطوارئ أن يتخذ بموجب القانون أو الأمر الاستثنائي أية تدابير تقيد أو تلغي جزئياً أو تحد آثار **مفعول أحكام هذا الدستور واتفاقية السلام الشامل باستثناء ما منصوص عليه أدناه:**

تعليق جزء من وثيقة الحقوق، ولا يجوز في ذلك إنتقاص الحق في الحياة أو الحرمة من الإسترقاق أو الحرمة من التعذيب أو عدم التمييز على أساس العرق أو الجنس أو المعتقد الديني أو حق التقاضي أو الحق في المحاكمة العادلة.

حل أو تعليق أي من أجهزة الولايات، أو تعليق أي سلطات ممنوحة للولايات بموجب هذا الدستور، ويتولى رئيس الجمهورية موافقة النائب الأول تصريف مهام تلك الأجهزة، و يمارس السلطات أو يقرر الطريقة التي يتم بها تدبير شئون الولاية المعنية.

إتخاذ أي تدابير لازمة لمقتضيات حالة الطوارئ، وتكون لتلك التدابير قوة القانون.

وتنص المادة (212) من الدستور على إنقضاء حالة الطوارئ:

"تنقضي فترة التدابير ذات الصلة بحالة الطوارئ في أي من الحالات التالية:

- إنقضاء ثلاثين يوماً من تاريخ إصدار الإعلان إذا لم توافق الهيئة التشريعية القومية على مد فترته بموجب قرار.
- إنقضاء الفترة التي وافقت عليها الهيئة التشريعية القومية.
- إعلان من رئيس الجمهورية بموافقة النائب الأول، برفع حالة الطوارئ.

لضرورة تعميق فهم هذه المسألة الدستورية نرى عقد المقارنة بين نصوص الدستور السوداني بشأنها والنصوص المقابلة في الدستورين المصري والفرنسي.

تنص المادة (74) من الدستور المصري على ما يلي:

" لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري، أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ويوجه بياناً إلى الشعب ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها.

كما تنص المادة (16) من الدستور الفرنسي على ما يلي:

" عندما تتهدد مؤسسات الجمهورية واستقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية على نحو جسيم ينشأ عنه انقطاع السير المنتظم السلطات الدستورية العامة. يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها الظروف بعد استشارة الوزير الأول ورئيس البرلمان وكذلك المجلس الدستوري، ويخبر الأمة برسالة، ويجب أن تكون هذه الإجراءات مستلهمة من الرغبة في ضمان قيام السلطات العامة الدستورية بأداء مهامها في أقصر فترة ممكنة يستشار المجلس الدستوري بشأن موضوعها ويجتمع البرلمان بقوة القانون ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية".

وبإستقراء نصوص الدستور السوداني بشأن إعلان حالة الطوارئ وسلطات رئيس الجمهورية وسلطات المجلس الوطني حيالها وكذلك نص المادة (74) من الدستور المصري والمادة (16) من الدستور الفرنسي، نجدها تمثل تطبيقات عملية لنظرية الضرورة التي تفترض قيام خطر جسيم وحال يهدد مصالح الدولة واتخاذ إجراء استثنائي لمواجهة هذا الخطر.

شروط اللجوء لإعلان حالة الطوارئ في الدستور السوداني الإنتقالي لسنة 2005م:

يتضح عند مطالعة نصوص المواد من (210) إلى (212) أن ثمة شروط يجب توفرها عند اللجوء لإعلان حالة الطوارئ وهي كما يلي:

حدوث خطر طارئ يهدد البلاد أو جز منها، ويتمثل هذا الخطر في الحرب أو الغزو أو الحصار أو أي كارثة أو أي أوبئة، بحيث تهدد سلامتها واقتصادها. فالخطر يجب أن يقع على موضوعات محددة على سبيل الحصر وهي الموضوعات التي أشارت غليها الفقرة (1) من المادة (210) من الدستور. ويستلزم اللجوء لإعلان حالة الطوارئ، أن تكون هي الوسيلة الوحيدة اللازمة لحماية المصالح التي يتهددها الخطر وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء حيال الضرورة والظروف الاستثنائية، والذي عبر عنه بشرط " لزوم اللجوء للتنظيم القانوني الاستثنائي".

وسكت المشرع الدستوري في المادة (210) عن وصف أن يكون الخطر جسيماً وحالاً إلا أن شرط الجسامة والحلول قد أستقر في الفقه والقضاء على توافرهما، حيث يستبعد الخطر المتوقع والمستقبل والمحتمل. ويري البعض[1] أن لرئيس الجمهورية كاملة في تقدير الظروف المحيطة بحالة الخطر، ومن ثم يكون له وحدة أن يقرر وقوع التهديد الذي يجب تدخله باستعمال النصوص المتعلقة بإعلان حالة الطوارئ واللجوء إليها.

أن يعرض إعلان حالة الطوارئ " إجراءات الضرورة " على المجلس الوطني خلال خمسة عشر يوماً من صدورها. وإذا لم يكن المجلس منعقداً يدعي لإجتماع طارئ. وبمطالعة الفقرة (2) منن المادة (210) من الدستور، نجدها تتضمن رقابة المجلس الوطني على سلطات رئيس الجمهورية حيال إعلانه لحالة الطوارئ المتعلقة بها. وإن المادة (211) من الدستور في الفقرة (أ) أعطت رئيس الجمهورية ممارسة الوظيفة التشريعية استثناءاً فيما يتعلق بموضوعات الأزمة فقط. كمكنة استثنائية من مكنات الضرورة. وهذه المكنة للتحلل من القواعد التشريعية واللائحة دون المساس

[1] راجع: د. السيد خليل هيكل، ظاهرة تقوية مركز رئيس الجمهورية في كل من الدستورين المصري والفرنسي، مكتبة الآلات الحديثة، ط1218 أسيوط، ص54.

بالقواعد الدستورية إلا أن نص الفقرة (أ) من المادة (211) مـن الدسـتور قـد أعطـت رئـيس الجمهورية بموافقة النائب الأول سلطة مخالفة النصوص الدستورية المتعلقة بوثيقة الحقوق في جانبها المتعلق بموجبات إعلان حالة الطوارئ.

فإذا كان من المحظور على البرلمان مخالفة نص دسـتوري أو تعديلـه أو وقفـه مـن بـاب أولى، لا يكون للعمل الصادر من رئيس الجمهورية – وهـو دون التشريـع في المرتبـة – قـدرة إنهاء أو تعطيل إرادة السلطة التأسيسـية. لأن التسـليم بسـلطة وقـف النصـوص الدسـتورية يضاعف من تقوية سلطات الأزمة في الوقت الذي يمكن فيه مواجهة الأزمات بوسائل قانونية عديدة ليس من بينها المساس بقواعد الدستور.

وبالنظر في الفقرة (2) من المادة (210) من الدستور السوداني نجدها قـد تتضـمن شرطـاً مؤداه أن يظل المجلس الوطني منعقداً أو يدعى لإجتماع طارئ إذا لم يكـن في دورة إنعقـاد، ولقد اشترطت المادة (16) من الدستور الفرنسي أن يظل البرلمان منعقداً بقوة القانون طـوال فترة تطبيق السلطات الاستثنائية مع عدم جواز رئيس الجمهوريـة بحقـه في حـل البرلمـان[1]، وعلاوة على ذلك اشترطت المادة (16) من الدستور الفرنسي ووجوب استشارة رئيس مجلـس البرلمان والوزير الأول والمجلس الدستوري (وهو هيئة قضائية للفصل في المسـائل الدسـتورية كالمحكمة الدستورية في النظام القضائي السوداني).

كما تشـترط المـادة (74) مـن الدسـتور المصري عـلى توجيـه بيـان الى الشـعب إلى إجـراء استفتاء على ما يجريه رئيس الجمهورية خلال ستين يوماً من تاريخ اتخاذها.

[1] راجع: د. وجدي ثابت، المرجع السابق، ص112.

مدى أثر إجراءات الضرورة بوجه عام على قواعد المشروعية:

إذا سلمنا بأن هناك أثر كلي لسلطات الضرورة بهدم كل قواعد المشروعية، فإن لرئيس الجمهورية بموجب النصوص المتعلقة بإعلان حالة الطوارئ والتدابير المصاحبة لها انتهاك كافة قواعد المشروعية، أما إذا سلمنا بتأثير جزئي تمارس فيه أحكام الضرورة على مبدأ المشروعية، فإن رئيس الجمهورية لا يملك تجاوز جميع قواعد المشروعية.

فالضرورة والمشروعية يتواجدان معاً ويتلازمان، ذلك لأن الأحكام الاستثنائية التي حتمتها نظرية الضرورة تشكل نظاماً قانونياً يستقل في بنائه القاعدي عن المشروعية العادية – في هذا النطاق المستقل – تخالف إجراءات ضرورة القوانين واللوائح، لكن في الوقت نفسه تشارك هذا النظام في قاعدة أساسه، القواعد الدستورية، إذ يمثل الدستور بقواعده المصدر الشكلي للقواعد العادية والاستثنائية على حد سواء" [1].

مبدأ المشروعية وسلطات الضرورة في النظام الإسلامي

عرفنا فيما سبق أن المشرع يضع القاعدة القانونية التي تتلاءم وحاجة الجماعة في الظروف العادية، فإذا تبين أن تطبيق هذه القاعدة القانونية لا يتفق والاعتبارات التي قدرها، إذا احتاج البلاد فتنه أو هددت بحرب أو غزو أو استشرى بها وباء، مما يشكل ضرورة تواجهها للسلطة التنفيذية باتخاذ الإجراءات السريعة (ولو خالفت القانون) بما يسمح لها دفع هذه الظروف الاستثنائية (ولو اقتضى الأمر عدم إعمال النص القانوني).

هل عرف النظام الإسلامي نظرية الضرورة بالمعنى المعاصر؟!

يعرف فقهاء الأصول الضرورة بأنها الحالة التي يتعرض فيها الإنسان إلى الخطر في دينه أو نفسه أو عقله أو عرضه أو ماله، فيلجأ إلى مخالفة الدليل الشرعي الثابت، بحيث لو لم تراع لحزم أو حيف تضيع معه مصالحه الضرورية [2]، ذلك لأن الشريعة

[1] د. وجدي ثابت، مصدر سابق، ص 111.

[2] أنظر: الوافيات للشاطبي، ج2، ص8 وما بعدها.

الإسلامية جاءت لحفظ الضرورات الخمس: الدين، النفس العقل، النسل والمال والمحافظة على الضروريات أمراً مقصوداً للشارع لا يتغير أبداً [1].

وعلى هذا الأساس قسم فقهاء الأصول الحكم التكليفي بإعتبار عمومه وعدم عمومه إلى رخصة وعزيمة، فالرخصة هي ما شرعه اللـه تعالى من الأحكام بناءاً على أعذار العباد وبقصد التخفيف والتيسير عليهم في حالات خاصة، والعزيمة هي قصد الشيء قصداً مؤكداً، فهي الأحكام التي شرعها اللـه تعالى لتكون قانوناً عاماً لكل المكلفين في جميع الأحوال [2].

ونلاحظ أن تعريف الضرورة كما جاء في كتب الفقه قاصراً على الضرورة التي يواجهها الأفراد والتي تقتضي التخفيف ولا تنصرف على الضرورة التي تتعرض لها الدولة، والتي تستوجب العدول من الحكم الأصلي إلى ما تستوجبه الضرورة، ونلاحظ أن الضرورة التي تتعرض لها السلطات العامة، قد تقتضي العدول من حكم إلى ما هو أشد منه بإتخاذ إجراءات استثنائية كتقيد الحريات واتخاذ إجراءات رادعة، وغير ذلك مما تفرضه الضرورة حفظاً لكيان الدولة ومصالحها الأساسية، بعكس الضرورة التي تواجه الأفراد والتي تستوجب التخفيف والتيسير.

وبناءً على ذلك فإن بعض التصرفات التي تجريها السلطة العامة والتي تعتبر غير مشروعة في حالة السعة والاختيار (الظروف العادية) تعتبر جائزة شرعاً إذا ما حتمت الضرورة ذلك. فالعمل بالضرورة لا يعد نقضاً وهدماً لأدلة الشرع، إذ فيه مخالفة واضحة للدليل الشرعي الثابت، بل هو عمل بالدليل الشرعي، إذ الضرورة ثابتة به، وفي حدود مقاصد الشرع ومراميه، ولا تعتبر هذه التصرفات المخالفة للشرع اعتداء على المشروعية بل تعتبر هذه التصرفات مرتبة لآثارها باعتبارها المشروعية اللازمة في هذه الظروف غير العادية [3].

---

[1] أ. د. وهبة الزميلي، نظرية الضرورة دار الفكر المعاصر، بيروت، ص246.

[2] د. بدران أبو العنيين بدراً، أصول الفقه، دار المعارف 1969م، ص285.

[3] راجع: أ.د. عبد اللـه مرسى سعد، القضاء الإداري ومبدأ سيادة القانون في الإسلام، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية 1972م، ص225.

شروط الضرورة وضوابط العمل بها:

تعتبر الشريعة الإسلامية أسبق الشرائع في الأخذ بنظرية الضرورة، حيث وضعت لها القواعد المحكمة التي تكفل الوقوف عند حد الضرورة، بل وجعلت فيها الوجه الثاني للمشروعية، وثمة شروط وقيود للعمل بالضرورة الشرعية منها:

-**الشرط الأول:** أن تكون الضرورة قائمة بالفعل لا منتظرة: بمعنى أن تكون الضرورة حالة قائمة بالفعل وغير متوهمة، إذ أن التوهم لا يجوز أن يبنى عليه العدول عن الحكم الشرعي المقرر إلى غيره، أي لا بد أن يحصل في الواقع حالة غير عادية تجعل من المحتم مواجهتها بإجراء استثنائي ولو خالف الحكم في حالة السعة والاختيار بحيث ولو لم يتم ذلك يخشى في نطاق الأفراد الهلاك أو التلف على النفس أو المال وفي نطاق السلطات العامة أن يكون أمراً قاطعاً أو ظناً غالباً، ولا يلتفت إلى الوهم والظن البعيد [1].

ولتحقيق هذا الشرط يؤخذ بغلبة الظن حسب الوضع الطبيعي للأمور والمألوف ولو أدى إلى الإضرار بالغير، عملاً بقاعدة (إذا تعارض مفسدان روعي أعظمهما ضرراً بارتكاب أخفهما) [2].

-**الشرط الثاني:** ألا يكون دفع هذا الضرر إلا بمخالفة لحكم شرعي تقرر على الفرد أو السلطة العامة في حالة السعة والاختيار (الظروف العادية).

-**الشرط الثالث:** أن تقدر الضرورة بقدرها، من حيث الزمان والمكان. فالضرورة إذا كانت تؤدي إلى العدول عن الحكم المقرر ابتداءً، فيجب أن يكون هذا العدول بالقدر الذي تتطلبه حالة الضرورة، وعدم التحلل من قواعد المشروعية تحللاً كاملاً [3].

---

(1) راجع د.فؤاد النادي، مرجع سابق، ص100، ود.وهبة الزحيلي، نظرية الضرورة الشرعية، مرجع سابق، ص65

(2) إبن نجيم، الشباه والنظائر، ج1، ص121.

(3) د. فؤاد النادي، مرجع سابق، ص102.

إن تقدير الضرورة في نطاق السلطات العامة، يجب أن تأتي ممـن لـه علـم بـالواقع ملـماً بملابسات الأمور وأبعادها ذلك لأن الحكم فرع عن تصوره[1].

-**الشرط الرابع:** إن العمل بالضرورة مرتبط بقيام الضرر وتوقعه، فـإن زال فـلا ضرورة أي إن إجراءات الضرورة يجب أن تقتصر على الفترة الزمنية التي تقـوم خلالهـا، فـإذا زال الضرر يجب العودة فوراً إلى حكم الأصل.

[1] إبن نجيم ، الأشباه والنظائر، مرجع سابق، ص122.

الفصل الرابع

الإدارة الناجحة بأسلوب الاتصال الفعال

في خضم تعدد المناهج الحديثة في سبيل تحقيق الإدارة الناجحة للمؤسسات المجتمعية بما فيها المؤسسة المدرسية اتخذت المؤسسات لنفسها الأسلوب المناسب الذي تراه وتستطيع من خلاله أن تحقق أهدافها المنشودة وقد اتخذ الاتصال الفعال النهج الأبرز والأنجح لتحقيق نجاح المؤسسات للوصول إلى أهدافها وبأعلى مستويات جودة المنتج وبما أن المخرج الأساسي للمؤسسة المدرسية هم الأفراد العاملون والمنتجون لبناء المجتمع لذا كان إتقان الاتصال الفعال للهيئة الإدارية وعلى رأسهم مدير المدرسة بشكل حجر الزاوية لتحقيق أجود مخرج إلى المجتمع لأن النجاح في الوصول إلى الأفراد في المؤسسة كموظفون أو الأطراف المستفيدون من الخدمات التعليمية والتربوية للمؤسسة المدرسية وكذا التعامل مع الأطراف الأخرى ذات العلاقة المباشرة والغير مباشرة والتي تؤثر في نجاح وصول المدرسة لتحقيق أهدافها لذا كان لزاماً على الهيئة الإدارية أن تعي أهمية الاتصال الفعال بكل الأطراف المؤثرة والمتأثرة بخدمات المؤسسة المدرسية ومن ثم الإلمام بأنواع الاتصال الناجح لاستخدامه حسب متطلبات الموقف والجهة المتعامل معها وكذلك تلمس المعوقات في سبيل التغلب عليها وإيجاد بيئة ناجحة لاتصالها مع الطرف الآخر، وتأكيد على موضوع البحث الرئيسي حول الإدارة بأسلوب الاتصال ولتوليد قناعة اكيدة بأهمية الاتصال الفعال لنجاح الإدارة في أسلوب عملها وأنها تسير حثيثاً نحو النجاح من خلال سبر الذات لأن من ينجح في التعامل مع ذاته ويفهم أغوارها يعي قدراتها في سبر ذوات من حوله ومتى ما تحققت نجاح قدرته في الاتصال الإداري الفعال مع الأطراف المؤثرة في عمله أدرك يقيناً وصول مؤسسته إلى بر الأمان وأنها قد اتخذت لنفسها السبيل الصحيح لتحقيق أهدافها القريبة والبعيدة.

أهمية الاتصال الفعال:

الاتصال هو شبكة العمل التي يمكن من خلالها جمع المعلومات وهي عملية ضرورية لصنع القرار الفعال، فهو الوسيلة التي تنتقل عبرها المعلومات المتعلقة بالقرارات وهو أساسي لتنفيذ القرارات، والاتصال في المنظمات الإدارية سواء كان مكتوباً أو شفويًا رسمياً أو غير رسمي، يكون متوجها نحو تحقيق هدف من الأهداف الرئيسة التي تدخل ضمن أولويات عمل المؤسسة وضمان نجاحها. وبصورة عامة يقصد منه ضمان تحقيق الأداء على المستويات كافة وبأعلى معايير الجودة، بحيث ينتج عنه تنفيذ القرارات وتحقيق للأهداف التنظيمية الأخرى.

ولتوضيح الأهمية نرصد تعريف مبسط للاتصال الفعال بأنه " نقل المعلومات أو إرسالها بين شخصين أو أكثر " كما يتضمن الاتصال تبادل المعلومات بين الناس والآلات، ويعد عملية حيوية للمنظمات الحديثة، لأنه مهم للقيادة الفعالة وعمليات التخطيط والتنسيق والتدريب وإدارة الصراع واتخاذ القرارات والعمليات التنظيمية الاخرى.

وتنبع أهمية الاتصال الفعال في حياة الإداري الناجح ما أثبتته الدراسات التي أجريت في مجال " السلوك الإداري" الى أن الجزء الأكبر منه وقت رجل الإدارة يقضيه في الاتصال مع الآخرين، وقد أظهرت إحدى الدراسات أن الإداريين يقضون ما بين 70% و80% من وقتهم في شكل من أشكال الاتصال، نظراً لأن كل جانب من جوانب الإدارة يرتبط بطريقة عملية الاتصال وهو بدوره مؤثر كعامل من عوامل نجاح الأداء في هذه الجزئية أم فشلها.

لذلك يعد الاتصال الفعال من الأدوار المهمة للقائد والذي من خلاله يستطيع أن يحقق العديد من أهداف المدرسة التربوية والتعليمية، ولابد للقائد أن يوجد البيئة المناسبة لتحقيق الاتصال الناجح مع جميع الأطراف ولابد من الإشارة الى بعض الإرشادات الضرورية التي تضمن ذلك مثل:

جمع الأفكار والمعلومات قبل أن تبدأ عملية الاتصال، لأن الفشل في هذه النقطة يعكس انطباع صفة عدم التنظيم على شخصيتك، أوصفه عدم القدرة على الإعداد

الجيد مما يؤدي الى ضعف الانصات لعرضك للموضوع بشعور أنه لا يستحق الاستماع الى ما تقول.

لا تناقش أي موضوع وأنت في حالة غضب، فالغضب قد يجعلك تقول أشياء لا تعنيها أو تفعل أشياء، قد تكلفك الكثير فيما بعد، خذ وقتك حتى تهدأ تماماً وخطط أن تكون منطقياً في مدخلك الاتصالي مع الناس، وقد ورد في الأثر الصالح أنه إذا كنت واقفا تجلس أي تغير وضعك أثناء الموقف الغاضب الى وضع آخر أو أن تتوضأ فالوضوء يطفأ الغضب كما يطفئ الماء النار المشتعلة ثم بادر باتخاذ خطواتك الضرورية نحو الموضوع مثار النقاش.

كن مستعدا لإعطاء تغذية راجعة فورية ومحددة وصريحة في أي تفاعل اتصالي بينك وبين الآخرين. فإذا لم تخبرهم عن مشاعرك تجاههم بصورة واضحة وجلية فإنهم سيضطرون للجوء إلى التخمين والتفسير الشخصي، مما يؤدي ذلك إلى وقوعهم في الارتباك والاستياء والفشل والذي بدوره سيمتد إليك أنت بصورة أو بأخرى.

إدراك أن الرسالة إذا كانت ضرورية بما فيه الكفاية لشخص ما ليستجيب لها ويحولها إلى فعل، فأنها ستكون مهمه له حتى لو اخبرك أحدهم بأنها مشكلة بسيطة فأنه يجب عليك أن تضع لها حلاً حتى تمنع زيادتها حدتها وتفاقهما.

خذ وقتك في إرسال رسالتك بحرص ودقة لتجنب سوء التغير وافهم المقولة المشهورة جيدا (العجلة قد تكون سببا في الهدر) فعدم الدقة في استخدام رسائل الاتصال المناسبة قد تؤدي الى تفسيرات خاطئة ومشاكل لا حصر لها تتطلب أوقات إضافية لحلها.

تجنب محاولة إكراه الآخرين على القيام بعمل ما، أو حتى الضغط عليه لأن ذلك سيؤدي إلى الاستياء والإحباط وإفساد العلاقة وسد طرق الاتصال الناجح.

حاول أن تكون متسقاً في تعاملك مع الآخرين، فبهذه الطريقة تنجح في تخفيف ضغوط العمل على العاملين حولك فمعاملتهم بعدل ومساواة يكون بمثابة رسالة

ناجحة تؤدي إلى كسبك ثقتهم ويعزز شعورهم باهتمامك بهم وتقديرك لنشاطهم.

اعترف بأخطائك، واجعل من نفسك أعلام بالأخطاء، تقليلاً لمرات الاحتكاك بالآخرين، في مواقف اتصال من أجل النقاش أو صراع على شيئاً ما.

كن مستعداً لمساعدة الآخرين، فمساعدة الآخرين تعزز فرصة كسب حبهم وتزيد أعداد المؤيدين المحيطين بك.

امدح الآخرين إذا ما قاموا بعمل ناجح، فمعظم الناس يرغبون بل هم بحاجة ماسة إلى التقدير وذلك يشعرهم أنك مؤيدا وداعماً لهم.

لا تنقد أبداً شخصا أمام الآخرين واحرص على تنفيذ المقولة (امدح علنية، وانتقد سرا)، والفشل في تحقيق ذلك ستكون نتائجه وخيمة وعديدة.

احترم المعلومات السرية التي يشاركك فيها آخرين، فلا تعطيها لأحد فإذا فعلت فربما تكون في آخر معلومات تحصل عليها من ذلك الشخص، وسوف تعرض سمعتك في مجال أمانة المعلومة الى عدم الثقة.

احكم على الناس من خلال الأشياء التي يستطيعون السيطرة عليها وليس بسبب أشياء لا يستطيعون التحكم فيها (مثل السن، الجنس، العدالة) ولضمان سلاسة الاتصال وسلاسة انتقال الرسائل من المرسل للمستقبل لابد من التأكد من أن قنوات الاتصال مفتوحة وبإيجابية تصاعدياً وتنازلياً بين الإدارة والموظفون.

وقد أكدت الدراسات أهمية الاستماع الجيد من وسائل الاتصال الناجح وجهد يبذل # لهم الآخر وتحقيق حالة من الاتصال الفعال معه قال تعالى: " وإذا قرئ القرآن فاستمعوا له وأنصتوا " إننا نمارس الاستماع أكثر من الكلام في عملية الاتصال بالآخر وقد أظهرت إحدى الدراسات على طلاب المدارس:

- 52.5 % من النشاط الاتصالي في الاستماع.
- 17.3% من النشاط الاتصالي في القراءة.
- 16.3%من النشاط الاتصالي في الكلام.
- 13.9% من النشاط الاتصالي في الكتابة.

وخلصت الدراسات أن مهارات الاستماع أكثر ضرورة لتحقيق تفوق اتصالي فعال وناجح من أي مهارة أخرى.

أنماط الاتصال الفعال

إن تحقيق الاتصال الناجح يعتمد بالدرجة الأولى على نمط الاتصال المناسب المستخدم للموقف وقدرة الإداري الناجح تتحدد على اختيار ذلك النمط المناسب من الاتصال الناجح مثل الاتصال في اتجاهين بين طرفي علاقة تبادلية ملتزمة بهدف التفاعل ويوضح النموذج التالي العناصر الأساسية في نموذج الاتصال البين شخصي.

أولا: الاتصال البين شخصي المباشر:

عوامل نموذج الاتصال هي:

البيئة: فهي تؤثر على فعالية الاتصال أثناء حالتي الإرسال أو الاستقبال.

المرسل: عادة ما يكون الشخص مرسلاً ومستقبلاً في آن واحد أثناء عملية الاتصال الطويل الأمد.

المستقبل: يقوم المستقبل بدور المتلقي للرسالة وبمجرد أن تصله التغذية الراجعة يتحول الى مرسل.

الرسالة: هي الفكرة أو المفهوم الذي يرغب مدير المدرسة في إرساله.

التشفير: يحدث هذا (الترميز) عندما يقوم المرسل بإرسال الرسالة إلى المستقبل بصورة يمكن أن يفهمها على هيئة (لغة، رموز، إيماءات، إلخ) وإذا فشل المستقبل في فك تشفير الرسالة ممكن أن يؤدي ذلك إلى سوء الفهم.

إعادة التشفير: عندما يحول المستقبل الرسالة التي تلقاها إلى أفكار مألوفة لديه تمكنه من فهمها ونجاح هذه المرحلة مرتبطة بالنجاح في المرحلة السابقة لها.

التغذية الراجعة: وهي مهمة لإشعار المرسل أن رسالته قد أدت غرضها لدى المستقبل وهي مرحة هامة من مراحل الاتصال ذو الاتجاهين.

الترشيح أو التنقية: هي من العوامل التي تؤثر في الرسالة ويؤثر فيها اتجاهات واهتمامات وتوقعات واتجاهات والمستوى التعليمي والمعتقدات والقيم لدى الشخصين طرفي الاتصال.

الضوضاء: ونعني بها هي العوامل النفسية أو الفسيولوجية أو بيئة مثل الخصائص الجسمانية. والقدرة على التركيز، ووضوح الرسالة، وهذه تعمل كلها متداخلة مع الاستقبال الدقيق للرسالة.

ويعد الاتصال البينشخصي المباشر من أخطر أنواع الاتصالات لأنها لحظية ومباشرة وتحتاج الى جهد مضاعف من الإداري الناجح في استخدام مهارة الاتصال الناجح وبفعالية لاجتياز الموقف بإيجابية فكسب الناس هم الأساس عن أنس بن مالك رضي اللـه عنه قال: سمعت رسول اللـه صلى اللـه عليه وسلم يقول: "لا يؤمن أحدكم حتى يحب لأخيه ما يحب لنفسه" فقد تضمن تفسير معاني ألفاظ الحديث الشريف علاج لكل المشكلات المزمنة في الاتصال عندما نفقد هذا المبدأ في الاتصال يزداد الصراع والألم وسوء الظن ويتعمق الخلاف حينما تصبح العلاقات شكلية مبدأها الكلام المصطنع والتمثيل ومن الحكمة أن القول المشهور: "كل شخص يولد على جبهته علامة تقول: "من فضلك اجعلني أشعر أني مهم أرجوك اعترف بكياني".

ثانيا: الاتصال الكتابي:

ويتميز هذا النوع من الاتصال بوجود فرصة لاختيار كلمات الرسالة ومراجعتها بتأني قبل إرسالها، وبذلك تقل غموض الرسالة أو احتمالات سوء فهمها والإداري الناجح يحتاج إلى إتقان مهارة الاتصال الكتابي الناجح وذلك لأن 30% من عمله تعتمد على أعمال كتابية مثل كتابة الخطابات الرسمية والتقارير، والمذكرات والمحاضرات، والجلسات، والتعامل مع البريد الالكتروني والفاكس، وأيا كان نوع ذلك الاتصال أن يتوافر فيه عنصرين الوضوح لكل من الكاتب والقارئ ـ القدرة على توصيل المعلمات المراد إرسالها.

وتعتبر التقارير القصيرة من أهم أنواع الاتصال الكتابي ومن مميزات التقارير الناجحة:

- نظم التقرير باستخدام رؤوس الموضوعات.
- أن يكون التقرير مختصر وواضحاً ومفهوماً.
- استخدام الرسومات إذا أمكن ذلك.
- إعادة كتابة التقرير من 2-3 مرات.
- التقرير النهائي يجب أن تتوافر فيه: (التأثير البصري – تناسب الفقرات – الوضوح – السلاسة)

ثالثا: الاتصال الشفهي:

يقول دوسكو دروموند : " لو قدر على أن أفقد كل مواهبي وملكاتي وكان لي اختيار في أن أحتفظ بواحدة فقط فلن أتردد في أن تكون هذه هي القدرة على التحدث، لأنني من خلالها سأستطيع أن أستعيد البقية بسرعة.. " وتعتبر الخطابة كأداة من أدوات الاتصال الشفهي فن مشافهة الجمهور للتأثير عليهم أو استمالتهم ، فالخطابة علم ذو قواعد وأصول وأساليب لابد من تعلمها ثم التدريب عليها مع امتلاك المقدرة النفسية والموهبة الإلهية المعززة له فهي ترتكز على أمرين أساسيين هما: العلم والموهبة، وهي تحتاج إلى تمرس لأنها توجه إلى الطرف الآخر مباشرة والأصل فيها الارتجال مع سبق الإعداد ومن صفات الخطيب الجيد الذي يجيد الالتزام بالقواعد الستة التالية:

- أنهم يعرفون متى يتحدثون ومتى يتوقفون.
- يستخدمون عدة أشياء تهم الآخرين.
- يستخدمون اللغة اليومية السهلة.
- يتحدثون دون تفاخر.
- يشيرون إشارات طبيعية.
- يحافظون على التواصل بالعين
- وعلى مستخدم مهارة الاتصال الشفوي أن يمتلك القدرة على:
- التحدث بوضوح واختصار.

- القدرة على قراءة الإشارات غير اللفظية التي تشوش الآخرين ويعبر عنهـا المسـتمع بتعبيرات جسدية.
- تجنب الكلمات الغامضة وفي هذا الصدد نورد أمثلة:

كلمات يجب نسيانها	كلمات يجب تذكرها
يتحتم على سأحاول إنجازها يوماً ولكن (تنفي ما قبلها).	أريد أن.. أختار أن..
مخاطرة.	سوف أنجزها إن شاء الـلـه
مشكلة	اليوم، الآن
صعب للنهاية	وفرصة
قلق، مهموم	تحد، فرصة
لماذا المعوّقة	يمثل تحدياً
أشعار بالعجز	مهتم
هذا ما أنا عليه بالضبط	أعني على الفهم
أحتاج منك أن تعمل	أحتاج مساعدتك
أنت (الملا)	إمكاناتي للتحسن هي...
أنا لن أتغير	أريد أن....
	أنا (بأمانة ومسؤولية)
	سوف أتحسن

كلمات لها أهمية بالغة	
الكلمات الست الأكثر أهمية	"إنني أقدرك شخصيا وأقدر لك جهودك
الكلمات الخمس الأكثر أهمية	إنني في الحقيقة فخور بك"
الكلمات الأربع الأكثر أهمية	ما هي وجهة نظرك
الكلمات الثلاث الأكثر أهمية	من فضلك افعل
الكلمات الاثنتان الأكثر أهمية	شكرا لك
الكلمة الأكثر أهمية	نحن
أقل الكلمات أهمية	إنا

لا تكرر نفسك مرة خلال تكرار ما تقول بهدف توصيل الرسائل التي لم تصل الى المتلقي.

تحدث عن فكرة واحدة في كل جملة حتى تعطي فرصة للمستمع أن يلتقط كلماتك في ذاكرته، واصمت قليلاً أثناء الحديث حتى تعطي لنفسك الفرصة في التفكير وملاحظة ردود الأفعال تجاه حديثك.

استخدم وسائل إزالة التشويش عن المستمع مثل:

- لا تبدأ في الفكرة الجديدة قبل الانتهاء من الأولى.
- اصمت بين الحين والآخر.
- اختصر جملك في المحادثة.
- تخيل فكرتك كأنها قيد # قبل أن تتحدث.
- تخيل كلماتك على شاشة في عقلك قبل أن تنطبق بها.
- ضع المعلومات الهامة في بداية ونهاية الجمل.
- كن بطيئا في محادثتك لتسمح لنفسك بالتفكير أثناء ذلك

هذا بالنسبة للاتصال المباشر الغير معد له أما النوع الثاني مرة الاتصال الشفهي فهي الخطبة، وهي الاتصال الذي سبقه إعداد ومسبق وقد ذكرنا بعضا من مهارات الخطابة في معرض حديثنا السابق.

رابعاً: الاتصال بأسلوب العرض التقديمي.

يرى بعض الأخصائيين في علم النفس وعلم الاجتماع أن عملية القيام بالعروض التقديمية تعتبر من الأشياء المخيفة بالنسبة للأفراد والإداريين وبالرغم من ذلك إلا أنها أسلوب وواجب وظيفي مهم يحتاج إليه الإداري الناجح ولإتقان ذلك عليه أن:

- يقدم عرضه بشكل مثير.
- يكون عرضاً معلوماتي.
- يتحدث بطريقة أكثر اقناع.
- يستخدم الوقت بفاعلية.
- وهذه بعض المقترحات لتقديم العروض بطريقة ناجحة.

●كن هادئاً ورحب بالحاضرين قبل بداية العرض.

●قدم لهم نفسك بثقة واقتدار ووضح لهم طريقة في العرض.

●وضح لهم طريقة عرض الأسئلة.

●احرص على تنفيذ خطة العرض خطوة بخطوة.

●ابدأ العرض بتقديم نقطة مثيرة تشد الانتباه.

●سل أسئلة طنانة من حين لآخر.

●عند تقديم أسئلة للحاضرين ركز على الذين يبادروه إيجابيه واضحة تجاه موضوع العرض.

●تستطيع أن تتجنب الأشخاص العدوانيون من خلال:

●ألا تكون دفاعيا ـ لا تندمج معه في جدال لفظي ـ قدم حقائق لا آراء ـ عرض آراء أخرى بديلة.

●اجعل عرضك قصيراً ومركزاً على النقاط الرئيسية.

●لا تقرأ مادة العرض كلمة بكلمة بل دع الحاضرين يفعلون ذلك.

●وقم أنت بدور الربط بين الشرائح.

●احتفظ بالتواصل البصري مع الجمهور انظر الى كل فرد منهم من 3-5 ثوان.

●لا تعط ظهرك للحاضرين.

●احتفظ بانتباه الآخرين من خلال التنوع في سرعة العرض.

●التنوع في أسلوب العمل ـ تغيير نغمة الصوت ـ استخدام التعبيرات الجسدية والإيماءات.

●تحرك على قاعة العرض واقترب كلما أمكن ذلك من الحاضرين

ويمكن تلخيص أنماط الاتصال الفعال كالتالي:

الاتصال الشخصي الفردي، وهو الاتصال الذي يتم بين شخصين أو فردين وهو أكثر أنواع الاتصال شيوعا وهو نوعان:

مباشر: ويتم مواجهة حيث أن المرسل والمستقبل، يكونان في المكان نفسه والاتصال يتم وجهاً لوجه، حيث يحصل المرسل على رد فعل مباشر من المستقبل ويمكن أن يصبح مستقبلاً ويعود ويصبح مرسلاً.

غير مباشر: ويتم عن طريق الهاتف أو المراسلة أو التخاطب بالحاسوب وفيه تكون التغذية الراجعة متأخرة أو تكاد تكون معدومة.

الاتصال الجماعي: هو اتصال يتم ما بين شخص وعدد من الأشخاص المتواجدين في المكان نفسه وهم متعارفون فيما بينهم.

الاتصال الجماهيري: وهو اتصال يتم ما بين شخص، وأعداد كبيرة قد تصل إلى المئات أو الألوف، ويكون المرسل معروف بالنسبة للمستقبلين ولكن المرسل لا يعرف المستقبلين ولا يكونون في نفس المكان مثل ما يحدث في وسائل الإعلام: مثل التلفاز ـ أو المذياع والصحافة.

وبذلك يمكن تلخيص قنوات الاتصال كالتالي:

الوسائل المكتوبة: كالكتب بأنواعها وتخصصاتها المختلفة ووسائل الإعلام المقروءة.

الوسائل الشفوية المباشرة: أي الكلام والحديث المباشر بين المرسل والمستقبل كالمحاضرة أو الحديث المباشر أو الخطبة أو العروض التقديمية.

الوسائل الالكترونية: تشتمل على المحطات الطرفية للحواسب والفاكسميلي والبريد الالكتروني. والفيديوتكس والانترنت.

معوقات الاتصال الناجح:

تتأثر عملية الاتصال بعاملين هما: العامل الفيزيائي، والعامل النفسي، ومن الأمثلة على العامل الفيزيائي: الحرارة، والبرودة، والصوت، والإضاءة وهذه يمكن التغلب عليها أما العوامل النفسية الخارجية.

المعتقدات: أي أن يشعر المستقبل بأن الحقائق والمفاهيم ذات دلالات يصعب عليه فهمها، أو يشعر بأن المدلولات خاطئة لديه.

عدم الاهتمام: أن يكون المستقبل غير مهتم بالرسالة أو تكون أهداف الرسالة غير واضحة.

أحلام اليقظة: أي أن يكون المستقبل في أثناء نقل الرسالة يفكر في أشياء ليس لها علاقة بالرسالة.

الالتباس: قد يقع المستقبل في التباس بين المفاهيم والمصطلحات الحديثة التي تقدم له والمصطلحات القديمة الشبيهة لها.

عدم الراحة: أي أن المستقبل غير مرتاح في جلسته أو العوامل البيئية الأخرى غير مريحة بالنسبة له.

صعوبة المادة المقدمة وعدم ارتباطها باحتياجات المستقبل اليومية.

اختيار قناة الاتصال أو الوسيلة الغير مناسبة لتوصيل الرسالة.

التشويش الميكانيكي أو الآلي، والتشويش الدلالي الناتج عن سوء الفهم من قبل المستقبل

وعلى الإداري الناجح أن يعمل على التقليل من تلك المعوقات:

عدم التآلف مع التكنولوجيا كعدم المعرفة بعمليات نقل الرسالة مثل البريد الالكتروني أو الفاكسميلي.. الخ.

الأفكار المسبقة: كأن يتجنب الإداري الاستماع إلى الطرف الآخر ويقطع عليه حديثه معتمداً على معلومات مسبقة عن الموضوع لديه ومحتمل أن تكون خاطئة.

العاطفة: كأن يكون إحدى الطرفين متأجج في عواطفه وانفعالاته كأن يكون غاضباً أو قلقاً أو مجهداً نفسياً.

تقويم الراسل.. يحدث ذلك عندما يركز الإداري على تكون رأي معين عن الطرف الآخر مما يعيق قدرته عن الحياد تجاه تفسير الرسالة

الإضطرابات: وتأتي عندما يركز أحد الطرفين جهده الواعي على تنقية العوامل التي قد تشوه الرسالة المستقبلة مما يزيد من اضطرابه.

دلالة الألفاظ: كتعدد المعاني في مدلولات الكلمات أو استخدام مصطلحات أجنبية بلغة غير مفهومة للطرف الآخر.

عدم الاتساق بين الاتصال اللفظي وغير اللفظي: وذلك باستخدام إشارات أو إيماءات غير لفظية التي قد تعطي رسالة مزدوجة.

إذا يمكن تلخيص معوقات الاتصال الناجح بالخلل المتواجد في عناصر عملية الاتصال مجتمعة أو إحداها دون الآخر مثل عنصر الرسالة إذ قد تكون غير مكتملة أو غامضة أو مشوشه، كذلك محسنات الرسالة فإذا ما زادت عن الحد المطلوب تحولت إلى مصدر تشويش سوء اختيار قناة التوصيل، الإخفاق في عملية استلام الرسالة من المستقبل، إساءة فهم الرسالة مما يعني أنها تصل قاصرة أو مثبورة.

المدير الناجح والاتصال الفعال

يستطيع مدير المدرسة أن يتواصل مع العاملين ويحصل على مكانه ونفوذ وتأثير قوي، فالاتصال الجيد يساعده في الحصول على النتائج التي يرغبها كقائد وتربوي مؤثر ومن الحقائق التي لا يغفلها المديرون في هذا الصدد أن ألـ 500كلمة الأكثر شيوعاً في اللغة الإنجليزية لها 14000 تعريف بالمعجم ويعني ذلك أن متوسط معاني كل كلمة يصل إلى 28 معنى، فأي المعاني تقصد حينما تنطق بالكلمة؟ إذاً عليك تدرك أهمية ما يلي:

1- الاتصال القوي والمؤثر يأتي من القوة الداخلية للمرء ولا تستمد من الآخرين.

2- عليك التفاعل مع كل شخص في عملك أو مؤتمر أو محيطك، 3- وقلة الوقت المتاح ليس عذرا.

4- استثمار وقت الراحة بالالتقاء بالأشخاص باستخدام قنوات الاتصال المناسبة.

5- في اجتماعاتك لا تنتظر المتأخرين وكأنك تعلمهم أن التأخير لا غبار عليه وفي الوقت نفسه تكون قد عاقبت المنضبطين.

6- تبسط صياغة الرسالة التي تسمعها كي تضمن صحة البث والاستقبال.

7- تذكر أنه كلما حققنا مقداراً كبير من التفهم للآخرين زاد نجاحنا في إدارة عملنا.

8- وكلما قل فهمنا واستيعابنا كثرت مناوراتنا وأخطاؤنا.

9- نلجأ إلى التفسير والتأويل فان النبي صلى الله عليه وسلم يعلمنا أن نجد أكثر من سبعين عذراً للسلوك الذي يبدو سيئا من جانب الآخرين.

10- وإذا لم يكن أي منها صحيحاً فانه يعلمنا أن نقول إن هناك أسلوباً آخر للتفسير قد لا ندركه.

11- الكلمات وإن كان لها معان.

12- إلا أن الناس هم الذين يضفون عليها الدلالات والتفسيرات.

13- الكلمات ما هي إلا رموز وليست حقائق واقعة.

14- الكلمات ليست مطلقة في حد ذاتها.

15- ولكن يتم تعليمها وتعلما في سياق معين.

16- المعاني ممكن دفنها أو إخفاءها في ثنايا الكلام.

17- الكلمات تعكس الأبعاد الثقافية والشخصية والتاريخية.

18- وهي مشبعة بتأثيرات العرق والدين والنوع.

كما أن لعوامل تطوير علاقة المدير بالعاملين في مؤسسته ممكن تنميتها بل والحفاظ عليها بالحفاظ على الخصائص التالية:

- القدرة على وضع الأهداف، بأن تكون أهداف المدير تتسق مع توجيهات العاملين في المدرسة، فهذا يظهره كشخص حاسم وملتزم.
- القدرة على استثارة العزم وشحذ العمل نحو الجهود المضاعفة نحو تحقيق الأهداف التربوية والتعليمية للمؤسسة، ويأتي ذلك عن طريق زرع الأهداف التربوية مما تكون الثقة متبادلة ما بين الطرفين.

●القدرة على وضوح الرؤية في نفسك وفي الآخرين، فالمدير القوي صاحب الرؤية الثاقبة التي تستشرف المستقبل يقنع الآخرين بها ويضع معهم الخطة الإجرائية المنفذة لها.

●القدرة على التكييف والتعامل مع المتغيرات وتحويلها إلى فرص إيجابية لتطوير المؤسسة المدرسية.

●القدرة على دفع الآخرين إلى مستويات القمة بوصفه القائد القدوة الذي يدفعهم نحو النجاح.

●القدرة على إقناع الآخرين.. فقد يكون المدير قادراً على وضع رؤية مستقبلية لأهداف المدرسة وأن يمتلك قدرات التحفيز وكذلك أن يكون صانعاً مميزاً للقرارات المؤثرة في المدرسة ولكنه غير قادر على تسويق أفكاره للآخرين.. مما يؤثر ذلك سلبياً على قدرته في النجاح كمدير المدرسة ولكي يحقق للمدير قدرة على الاتصال الناجح لابد أن يعي مفهوم المقولة التالية "ليس من المهم ما نعرف ولكن المهم من نعرف" فالقدرة على مقابلة الآخرين، وتطوير علاقات الاتصال تعتبر أداة رئيسية تساعد مدير المدرسة على تحقيق أهداف المدرسة، فهو لا يستطيع أن يمتلك كل الإجابات وكل المهارات الضرورية ليكون ناجحا في عمله بالمدرسة، فهو بحاجة إلى جهود الآخرين، ودعمهم وبالتالي فهو بحاجة إلى شبكة من العلاقات مع الآخرين، فكلما التقى بأفراد جدد وعلم نقاط القوة فيهم، فإنه يبني بنكاً من المصادر البشرية، فعندما يحتاج إلى مهارة أو معلومة معينة يستطيع أن يحصل عليها باتصاله بالشخص المناسب من شبكة العلاقات الخاصة به

وإذا ما أراد مدير المدرسة تحقيق ذلك ممكن أن يتبع القواعد الأساسية التالية في سبيل الوصول إلى ذلك:

●الابتسامة توحي للآخرين بأنك ودود ويمكن التحدث إليك.

●تبني أهداف للتعرف على مجموعة متنوعة من الأفراد وذلك باتباع خطوات مدروسة ومحددة وليست عشوائية وليكن هدفك أفراد ذوي سمات ومواهب خاصة

أن تريد أن تستثمرها واغتنم كل فرصة سانحة تجتمع فيها بالآخرين أن تحقق ذلك الهدف.

●اختلط بالمدرسين واعرفهم جيداً.. وذلك بأن تلتقيهم وتتحدث إليهم خارج غرفة مكتبك في الاجتماعات أيضاً.

●صمم لنفسك بطاقتك الشخصية التعريفية وقم بتوزيعها على الآخرين تحتوي على مدرستك وظيفتك، رقم التليفون، الفاكس، البريد الالكتروني، في الاجتماعات العامة في المدرسة وخارج نطاق المدرسة في سبيل صنع تلف الشبكة الناجحة من العلاقات الاجتماعية ذات المستويات المختلفة.

●لا تتردد في التعرف على الأشخاص الذين يحاولون التقرب منك عن طريق الهاتف أو وسائل الاتصال الأخرى حتى لو لم تكن هناك حاجة فورية تربطك معهم فربما يأتي وقت تحتاج فيه إليهم وإلى مهاراتهم من أجل تحقيق أهداف المدرسة والرقي بأدائها نحو الجودة المنشودة.

الخاتمة

وتأكيداً على سبق أن العمليات الإدارية تقوم على تبادل البيانات والمعلومات، ومن ناحية أخرى فإن المدير القائد في عمله يحتاج لكي يحقق أهداف المنظمة إلى التوجيه وكذلك يحتاج إلى أن يفهم العاملين معه ويوجه سلوكهم الوظيفي لضمان اتفاقها مع الأهداف التنظيمية للمؤسسة المدرسية، وكل هذا يحتاج إلى الاتصال المستمر بهم يهدف التوجيه والتنظيم والمتابعة والتقويم يوصف المعلومات هي القلب النابض للعملية الإدارية وهي العين السحرية للقائد المدير وكلما كانت تلك المعلومات والبيانات دقيقة كلما كانت رؤيه وقراراته صحيحة وفعالة، فالاتصال الفعال يضمن انسيابية المعلومات واستمراريتها بين المستويات التنظيمية المختلفة في المؤسسة المدرسية، إذاً فالمدير الماهر عليه أن يجيد عملية اتخاذ قنوات الاتصال المناسبة مع الآخرين والتسلح بالأدوات المناسبة له.

وباستخدام شتى القنوات الرسمية من خلال ما يتمتع به من سلطان رسمية بإبعادها المختلفة وتأخذ اتجاهات ثلاثة أساسية هي:

الاتصـالات الهابطـة (Downwards Communication) حيـث تناسـب التوجيهـات والسياسات والقرارات من الرؤساء للمرؤوسين

الاتصـالات الصـاعدة (upwards communication) وأغلبهـا مـن تقـارير العمـل التـي يرفعها الرؤساء المباشرين إلى الإدارة العليا وكلما نشطت هذين النوعين مـن الاتصـالات كلـما زادت إنتاجية المؤسسة وزادت كفاءتها الأدائية.

وكذلك الاتصالات الأفقيـة (Horizontal Communication) ويأخـذ مجـرى التنسـيق بين الأقسام المختلفة في نفس المستويات ثم يأتي دور الاتصـالات الغـير رسـمية وهـما وسـيلة الاتصال الشخصي المباشر أو الغير مبـاشر، وهكـذا يجـب أن يكـون عمليـة الاتصـال المنظمـة واضحة ومعلومة لدى الجميع وعلى مدى مناسب من الوعي الثقـافي والمعلومـاتي بالأسـاليب والوعي بالمعوقات المختلفة التـي تحـول دون تحقيـق الاتصـال الفعـال وبالتـالي يقـف هـذا العـنصر كحجـر عـثرة في سـبل تحقيـق المؤسسـة لأهـداف التربويـة والتعليميـة المنشـودة ومسؤولية ذلك يقع على الإدارة المدرسية الناجحة التي من أهم واجباتها العمـل عـلى خلـق المناخ السليم للاتصـال الفعـال وذلـك بوضـع سياسـة واضـحة للاتصـال تعمـل عـلى تحقيـق أهدافها وإشباع الحاجات البشرية لـدى العـاملين فيهـا، وأن يكـون العـاملين عـلى علـم تـام بنشاط المؤسسة وأهدافها وخططها المستقبلية وأن يعوا العوامل الداخلية والخارجية المـؤثرة في طبيعة عملهم الذي يدخل ضمن صميم بناء الإنسـان المنـتج الفاعـل في المجتمـع فجـودة الأداء في المؤسسة المدرسية تؤدي بالضرورة إلى جودة المنتج البشري المـأمول تحقيقـه خدمـة للوطن وللإنسانية والحضارة البشرية جمعاء.

الفصل الخامس

ادارة اتخاذ القرارات الحاسمة

اتخاذ القرارات الإدارية (مراحلها وأنواعها)

يعتبر القرار جزءً أساسياً مرتبطاً بكافة أمور حياتنا اليومية بدءاً من أكثرها بساطة وصـولاً إلى أكثرها تعقيداً فنحن عندما نستيقظ صباحاً ونـذهب لنغسـل وجهنـا فهـذا قـرار عنـدما نختار طعاماً محدداً لنتناوله على الغداء فهذا قـرار عنـدما نختـار برنـامج معينـاً لمتابعتـه في التلفاز عندما نختار ماذا سندرس، ماذا سنعمل، من سنتزوج، أسـماء أطفالنـا .... فهـذه الأمور كلها قرارات.

والقرارات قد تكون بسيطة تتخـذ بشـكل سريـع وعفـوي وروتينـي أو قـد تكـون صـعبة ومعقدة تحتاج إلى الكثير من الدراسة والتروي قبل اتخاذها.

تعريف القرار

القرار في الحقيقة هو عبارة عن اختيار بين مجموعة حلول مطروحة لمشـكلة مـا أو أزمـة ما أو تسيير عمل معين ولذلك فإننا في حياتنا العملية نكاد نتخذ يومياً مجموعة من القرارات بعضها ننتبه وندرسه والبعض الآخر يخرج عشوائياً بغير دراسة.

أهمية اتخاذ القرارات

إن اتخاذ القرارات هو محور العملية الإدارية، كما ذكرنا، ذلك أنها عملية متداخلة في جميـع وظائف الإدارة ونشاطاتها، فعندما تمارس الإدارة وظيفة التخطيط فإنها تتخـذ قـرارات معينـة في كل مرحلة من مراحل وضع الخطة سواء عند وضع الهدف أو رسم السياسات أو إعـداد الـبرامج أو تحديد المـوارد الملائمـة أو اختيـار أفضـل الطـرق والأسـاليب لتشـغيلها، وعنـدما تضـع الإدارة التنظيم الملائم لمهامها المختلفة وأنشطتها المتعددة فإنها تتخذ قرارات بشـأن الهيكـل التنظيمـي ونوعه وحجمه وأسس تقسيم الإدارات والأقسام، والأفراد الذين تحتـاج لـديهم للقيـام بـالأعمال المختلفة ونطاق الإشراف المناسب وخطوط السلطة والمسؤولية والاتصال.. وعنـدما يتخـذ المـدير

وظيفته القيادية فإنه يتخذ مجموعة من القرارات سواء عند توجيه مرؤوسيه وتنسيق جهودهم أو استثارة دوافعهم وتحفيزهم على الأداء الجيد أو حل مشكلاتهم، وعندما تؤدي الإدارة وظيفة الرقابة فإنها أيضًا تتخذ قرارات بشأن تحديد المعايير الملائمة لقياس نتائج الأعمال، والتعديلات لتي سوف تجريها على الخطة، والعمل على تصحيح الأخطاء إن وجدت، وهكذا تجري عملة اتخاذ القرارات في دورة مستمرة مع استمرار العملية الإدارية نفسها.

يعتبر القرار الإداري تصرفاً قانونياً أو نظامياً ووسيلة من وسائل الإدارة لتحقيق أغراضها وأهدافها حيث يقوم القرار الإداري بدور كبير في مجال العملية الإداري، فالقرار هو الذي يؤمن القوى البشرية والوسائل المادية اللازمين للعملية الإدارية كما أن القرار هو الذي يبلور التوجهات والسياسات إلى أمور محسوسة كما يعدل الأخطاء ويقوم الاعوجاج في مسار تلك العملية، كما أنه يوضح الالتزامات ويكشف الحقوق ولأهميته عهد بإصداره إلى المستويات العليا في الهرم الإداري حيث تعتبر عملية إصدار أو صنع القرار من الوظائف الأساسية للوزراء والمدراء ونحوهم، كما أن هذه العملية تضمن طابعاً تنظيمياً لكون القرار وإن كان يصدر باسم أحد المسئولين إلا أنه ناتج عن جهود مجتمعة.

مراحل اتخاذ القرارات

معظمنا يتفق أن القرار الجيد هو القرار الذي تمت دراسته جيداً قبل إصداره بمعنى أننا قبل أنت نتخذه، فإننا نكون قد درسنا جميع الخيارات المتاحة لنا ونظرنا في كل ناحية وفهمنا كل مضمون من مضامينه. وعليه، فإن اتخاذ قرار مدروس يتطلب الكثير من التفكير.

ومع ذلك فإن معظم القرارات تتخذ باستخدام قدر يسير من التفكير الحقيقي.

المرحلة الأولى: تشخيص المشكلة:

من الأمور المهمة التي ينبغي على المدير إدراكها وهو بصدد التعرف على المشكلة الأساسية وأبعادها، هي تحديده لطبيعة الموقف الذي خلق المشكلة، ودرجة أهمية

المشكلة، وعدم الخلط بين أعراضها وأسبابها، والوقت الملائم للتصدي لحلها واتخاذ القرار الفعال والمناسب بشأنها.

المرحلة الثانية: جمع البيانات والمعلومات:

إن فهم المشكلة فهمًا حقيقيًا، واقتراح بدائل مناسبة لحلها يتطلب جمع البيانات والمعلومات ذات الصلة بالمشكلة محل القرار، ذلك أن اتخاذ القرار الفعال يعتمد على قدرة المدير في الحصول على أكبر قدر ممكن من البيانات الدقيقة والمعلومات المحايدة والملائمة زمنيًا من مصادرها المختلفة، ومن ثم تحديد أحسن الطرق للحصول عليها، ثم يقوم بتحليلها تحليلاً دقيقًا.

ويقارن الحقائق والأرقام ويخرج من ذلك بمؤشرات ومعلومات تساعده على الوصول إلى القرار المناسب.

وقد صنف بعض علماء الإدارة أنواع البيانات والمعلومات التي يستخدمها المدير.

1. البيانات والمعلومات الأولية والثانوية.
2. البيانات والمعلومات الكمية.
3. البيانات والمعلومات النوعية.
4. الأمور والحقائق.

المرحلة الثالثة: تحديد الحلول المتاحة وتقويمها:

ويتوقف عدد الحلول ونوعها على عدة عوام منها: وضع المؤسسة، والسياسات التي تطبقها، والفلسفة التي تلتزم بها، وإمكانياتها المادية، والوقت المتاح أمام متخذ القرار، واتجاهات المدير (متخذ القرار) وقدرته على التفكير المنطقي والمبدع، الذي يعتمد على التفكير الابتكاري الذي يرتكز على التصور والتوقع وخلق الأفكار مما يساعد على تصنيف البدائل المتوافرة وترتيبها والتوصل إلى عدد محدود منها.

المرحلة الرابعة: اختيار الحل المناسب للمشكلة:

وتتم عملية المفاضلة بين البدائل المتاحة واختيار البديل الأنسب وفقًا لمعايير واعتبارات موضوعية يستند إليها المدير في عملية الاختيار وأهم هذه المعايير:

1-تحقيق الحل للهدف أو الأهداف المحددة، فيفضل البديل الذي يحقق لهم الأهداف أو أكثرها مساهمة في تحقيقها.

2-اتفاق الحل مع أهمية المؤسسة وأهدافها وقيمها ونظمها وإجراءاتها.

3-قبول أفراد المؤسسة للحل واستعدادهم لتنفيذه.

4-درجة تأثير الحل على العلاقات الإنسانية والمعاملات الناجحة بين أفراد المؤسسة.

5-درجة السرعة المطلوبة في الحل، والموعد الذي يراد الحصول فيه على النتائج المطلوبة.

6-مدى ملائمة كل حل مع العوامل البيئية الخارجية.

7-القيم وأنماط السلوك والأنماط الاستهلاكية وما يمكن أن تغرزه هذه البيئة من عوامل مساعدة أو معوقة لكل بديل.

8-المعلومات المتاحة عن الظروف البيئية المحيطة.

9-كفاءة الحل، والعائد الذي سيحققه إتباع الحل المختار.

المرحلة الخامسة: متابعة تنفيذ القرار وتقويمه:

يجب على متخذ القرار اختيار الوقت المناسب لإعلان القرار حتى يؤدي القرار أحسن النتائج. وعندما يطبق القرار المتخذ، وتظهر نتائجه يقوم المدير بتقويم هذه النتائج ليرى درجة فاعليتها، ومقدار نجاح القرار في تحقيق الهدف الذي اتخذ من أجله.

وعملية المتابعة تنمي لدى متخذي القرارات أو مساعديهم القدرة على تحري الدقة والواقعية في التحليل أثناء عملية التنفيذ مما يساعد على اكتشاف مواقع القصور ومعرفة أسبابها واقتراح سبل علاجها.

ويضاف إلى ذلك أن عملية المتابعة لتنفيذ القرار تساعد على تنمية روح المسؤولية لدى المرؤوسين وحثهم على المشاركة في اتخاذ القرار.

المشاركة في اتخاذ القرارات

مزايا المشاركة في اتخاذ القرارات

1- تساعد على تحسين نوعية القرار، وجعل القرار المتخذ أكثر ثباتًا وقبولاً لـدى العـاملين، فيعملون على تنفيذه بحماس شديد ورغبة صادقة.

2-كما تؤدي المشاركة إلى تحقيق الثقة المتبادلة بين المدير وبين أفراد المؤسسة من ناحية، وبين المؤسسة والجمهور الذي يتعامل معه من ناحية أخرى.

3-وللمشاركة في عملية صنع القـرارات أثرهـا في تنميـة القيـادات الإداريـة في المسـتويات الدنيا من التنظيم، وتزيد من إحساسهم بالمسـئولية وتفهمهـم لأهـداف التنظـيم، وتجعلهـم أكثر استعدادًا لتقبل علاج المشكلات وتنفيذ القرارات التي اشتركوا في صنعها.

4-كما تساعد المشاركة في اتخاذ القرارات على رفع الروح المعنوية لأفراد التنظيم وإشـباع حاجة الاحترام وتأكيد الذات.

هناك بعض الاحتياطات عند مشاركة الأفراد

1-إشراك العاملين فقط في الموضوعات التي تدخل في نطاق عملهم، والتي يملكون قدرات ومهارات تمكنهم من المساهمة فيها.

2-تهيئة المناخ الصالح والملائم من الصراحة والتفاهم، وتوفير البيانات والمعلومات اللازمة حتى يتمكن الأفراد من دراستها وتحليلها وتحديد البدائل على أساسها.

3- وأخيرًا إعطاء الفرصة المناسبة لعملية المشاركة، مثل الأخذ بالآراء التي يدلي بها الأفـراد إذا كانت ملائمة وذات فائدة عملية ويترتب على تطبيقها نتائج إيجابية تنعكس على فعاليـة ورشد القرار الذي يتم اتخاذه عن طريق المشاركة.

حيثيات اتخاذ القرار

أولا- اتخاذ القرار لا يكتسب بالتعليم وإنما بالممارسة والتجربة:

لن تكون صاحب قرارات صائبة بمجرد أن تقرأ كتابا، أو بمجرد أن تستمع لمحاضرة ولكنها التجربة تنضجك شيئا فشيئا، والخبرة التي تكتسب مع الأيام ويمتلكهـا

الإنسان بالممارسة وبشكل تدريجي ومن هنا يتميز كبار السن وأصحاب التجربة بالحنكة وصواب الرأي ودقة الاختيار أكثر من غيرهم، فالشاب الناشئ كثير ما لا توجد لديه الأسباب والملكات لاتخاذ القرار الصحيح، وهو يحتاج إلى المشورة أو المعونة أو النصيحة.

ثانيا- اتخاذ القرار أفضل من عدم اتخاذه

وان كان في القرار أخطاء خاصة في الأمور التي لا بد منها من اتخاذ قرار، لان عدم اتخاذ القرار يصيب الإنسان بالعجز والشلل في مواجهة الأحداث وحل المشكلات.

بعض الناس دائما لا يبت في الأمور ولا يتخذ قرار بل يبقيها معلقة فتجده حينئذ شخص غير منجز، ولا متخذ قرار، دائما يدور في حلقة مفرغة، يمرّ الوقت دون أن ينجز شيئا، لأنه لم يختر بعد، هل يدخل في كلية الطب أم يدرس في كلية الهندسة ؟يمر العام والعامين وهو على غير استقرار فلا ينجز، والذي يتردد كثيرا فيدرس فصلا في الطب والثاني يختاره في الهندسة ثم يقول ليس ذلك اختيارا صائبا فيمضي للعلوم، ثم يرى أنها لا تناسبه فتمر السنوات يتخرج الطلاب وهو – كما يقولون – يتخرج بأقدمية يكون معها قد استحق أن يأخذ عدة شهادات بدل شهادة واحدة.

أيضا تضيع الفرص وتمرّ، فان لم تتخذ القرار وتغتنم الفرصة لان الفرص لا تتكرر وهذه مسألة أيضا مهمة، البديل لاتخاذ القرار هو لا شيء واتخاذ القرار يكسبك جرأة ويعطيك الشجاعة، وأيضا يتيح لك الفرصة للتقويم بعد الخطأ فلا تكن أبدا مترددا في اتخاذ القرارات، اعزم واعقلها وتوكل، وامضي فان أخطأت فان الخطأ تجربة جديدة وعلما جديدا يفيدك في مستقبل الأيام.

ثالثاً- اتخاذ القرار يحتاج إلى عقلية متفتحة مرنة:

بعيدا عن الجمود وأحادية الرأي، فان الذي لا يفكر إلا من طريق واحد ولا ينظر إلا من منظار واحد تغلق عليه أمور وتوصد في وجهه الأبواب ويظن أن لا حل ويستسلم لليأس مع أنه لو نظر عن يمينه أو عن يساره أو خلفه أو أمامه لرأى أبوابا كثيرة مشرعة وطرق كثيرة ممهدة، إنما أعماه عنها أنه لم يتح لعقله أن يسرح في الآفاق وان يولد الأفكار حتى تكون هناك مخارج عدة بإذن الله.

رابعاً- ليس اتخاذ القرار هو نهاية المطاف بل في الحقيقة هو بدايته:

لأنه بعد اتخاذ القرار يحتاج إلى التنفيذ والتنفيذ يحتاج إلى المتابعة والتقويم ربما يدخل كثير من التعديلات على تلك القرارات، فليس المهم هو اتخاذ القرار وإنما أهم من ذلك ما بعد اتخاذ القرار.

محاذير اتخاذ القرار

1-لا للمجاملات في اتخاذ القرار

2-لا للعواطف

3-لا للتردد والتراجع

4-لا للإذاعة والنشر

5-لا للعجلة

العوامل المؤثرة في اتخاذ القرار:

1- القيم والمعتقدات: للقيم والمعتقدات تأثير كبير في اتخاذ القرار ودون ذلك يتعارض مع حقائق وطبيعة النفس البشرية وتفاعلها في الحياة.

2- المؤثرات الشخصية:

لكل فرد شخصيته التي ترتبط بالأفكار والمعتقدات التي يحملها والتي تؤثر على القرار الذي سيتخذه، وبالتالي يكون القرار متطابقا مع تلك الأفكار والتوجهات الشخصية للفرد.

3- الميول والطموحات: لطموحات الفرد وميوله دور مهم في اتخاذ القرار لذلك يتخذ الفرد القرار النابع من ميوله وطموحاته دون النظر إلى النتائج المادية أو الحسابات الموضوعية المترتبة على ذلك.

4- العوامل النفسية: تؤثر العوامل النفسية على اتخاذ القرار وصوابيته، فإزالة التوتر النفسي والاضطراب والحيرة والتردد لها تأثير كبير في إنجاز العمل وتحقيق الأهداف والطموحات والآمال التي يسعى إليها الفرد.

أنواع القرارات الإدارية:

أولاً- القرارات التقليدية:

أ ـ القرارات التنفيذية: وهي تتعلق بالمشكلات البسيطة المتكررة كتلك المتعلقة بالحضور والانصراف وتوزيع العمل والغياب والأجازات، وكيفية معالجة الشكاوى. وهذا النوع من القرارات يمكن البت فيه على الفور نتيجة الخبرات والتجارب التي اكتسبها المدير والمعلومات التي لديه.

ب ـ القرارات التكتيكية: وتتصف بأنها قرارات متكررة وإن كانت في مستوى أعلى من القرارات التنفيذية وأكثر فنية وتفصيلاً. ويوكل أمر مواجهتها إلى الرؤساء الفنيين والمتخصصين.

ثانياً- القرارات غير التقليدية:

أ ـ القرارات الحيوية:

هي تتعلق بمشكلات حيوية يحتاج في حلها إلى التفاهم والمناقشة وتبادل الرأي على نطاق واسع، وفي مواجهة هذا النوع من المشكلات يبادر المدير ـ متخذ القرار ـ بدعوة مساعديه ومستشاريه من الإداريين والفنيين والقانونيين إلى اجتماع يعقد لدراسة المشكلة، وهنا يسعى المدير ـ متخذ القرار ـ لإشراك كل من يعنيهم أمر القرار من جميع الأطراف في مؤتمر، وأن يعطيهم جميعًا حرية المناقشة مع توضيح نقاط القوة والضعف.

ب ـ القرارات الإستراتيجية: وهي قرارات غير تقليدية، تتصل بمشكلات إستراتيجية وذات أبعاد متعددة، وعلى جانب كبير من العمق والتعقيد، وهذه النوعية من القرارات تتطلب البحث المتعمق والدراسة المتأنية والمستفيضة والمتخصصة التي تتناول جميع الفرضيات والاحتمالات وتناقشها.

منقول

من المعلومات المحاسبية

بعد الثورة الصناعية في القرن العشرين وما تلاها من تطور تكنولوجي في الحاسب الآلي ظهرت على الساحة الثورة المعلوماتية الهائلة والتي ساعد في بروزها ذلك

التطور الكبير في علوم الحاسب، فالمعلومات التي كانت تخزن في أمهات الكتب على أرفف كبيرة الحجم أصبحت الآن تخزن على قرص ضوئي.

تلي تلك الثورة المعلوماتية ثورة الاتصالات والتي تربعت عليها الإنترنت والتي عززت أهمية المعلومات وأعطتها ميزة الوصول السريع لها بعد حصولها على ميزة التخزين في الحاسب وأقراصه المرنة والضوئية.

تعرف المعلومات على أنها: "البيانات التي تمت معالجتها لتصبح بشكل أكثر نفعا للمستقبل والتي لها قيمة في الاستخدام الحالي أو في اتخاذ قرارات مستقبلية".

إن علاقة المعلومات بالبيانات مثل علاقة المواد الخام بالمنتج النهائي، حيث بعد إضافة مهارات صناعية على المادة تتحول إلى منتج نهائي بالضبط يحصل على البيانات التي بعد استخدام مهارات معينة غالبا ما تكون باستخدام الحاسب لتتحول تلك البيانات بعدها لمعلومات تخزن في الحاسب الآلي.

تسمى عملية معالجة البيانات باستخدام الحاسب بالمعالجة الإلكترونية والتي تعالج فيها البيانات فترتبها أو تبوبها أو تعالجها حسابيا أو غير ذلك من المعالجات مما يشكل المعلومات والتي إما أن تخزن فيشكل تراكمها المعرفة أو إما أن يعاد معالجتها كتغذية راجعة.

من هنا يتضح لدينا أهمية المعلومات في اتخاذ القرارات، حيث أن متخذ القرار إذا أراد حل مشكلة معينة فانه يلجأ إلى تعريفها ثم تطوير بدائل الحلول لها، ومن ثم جمع المعلومات لكل بديل المعلومات التي يجمعها قد يكون في حالة تأكد منها أو في حالة المخاطرة أو في حالة عدم التأكد من المعلومات التي لديه.

أصبح علم الحاسوب وعلم المحاسبة متلازمان ومتكاملان بسبب أن المحاسبة علم إجتماعي يتأثر بالمتغيرات الإجتماعية التي تطرأ عبر الأزمنة ومن أهم هذه المتغيرات المؤثرة هي تطورات تكنولوجيا المعلومات والإتصالات، وحتى يقوم المحاسبون بمهامهم بدقة وملاءمة عليهم إسناد أعمالهم للحاسوب بما فيه من برمجيات محاسبية معالجة لبيانات المعاملات المالية وبنوك المعلومات المحاسبية الحافظة.

نظام المعلومات المحاسبية يحتوي على مكونات وعناصر عدة من أهمها البرمجيات المحاسبية وبنوك المعلومات المحاسبية، يهدف هذا النظام لمعالجة البيانات المالية المدخلة من خلال برمجياته المحاسبية ليتم إستخراج المعلومات المحاسبية التي تكون على شكل تقارير ووثائق وقوائم مالية نهائية تقدم لجميع المستفيدين من هذا النظام.

المعاملات المالية التي تحدث في منشآت الأعمال تتميز بالتكرار الإجرائي المستمر مما أعطاها صفة الدوران في الأعمال والمهمات عبر الفترات المحاسبية للمنشأة، فكان لدينا دورة الإيرادات والنفقات والإنتاج والمالية ودورة الإقرار المالي التي يتمخض عنها التقارير المحاسبية التي تمثل مخرجات نظام المعلومات المحاسبية، وللحاسوب دور كبير جدا خلال هذه الدورات التشغيلية تحت ظل نظام المعلومات المحاسبية.

منشآت الأعمال في حاجة كبيرة لنظام معلوماتي في مجال محاسبة الموردين والعملاء والموظفين والحكومة مما يدفع إداراتها لنزعات تطويرية لمثل ذلك النظام ننتهي بمشكلة الإختيار من بين بديل تطويرها في المنشأة أو الحصول على إستشارات من شركات متخصصة، وفي كلا البديلين تمر عملية التطوير هذه لمراحل تبدأ بالتخطيط لهذا النظام المعلوماتي المحاسبي لمعرفة جدواه الإقتصادية والتشغيلية والقانونية، ومن ثم تحليله وتصميمه وتنفيذه وتشغيله وصيانته، وهنا تبرز أهمية التفاهم الفني بين الإدارة والمحاسبة وقسم الحاسب الآلي من أجل الحصول على نظام معلوماتي محاسبي يلبي متطلباته على أكمل وجه، وليتحقق هذا التفاهم على فرق التطوير المعرفة بأصول المحاسبة وعلى المحاسبون والإدارة المعرفة بتكنولوجيا المعلومات وإمكانياتها التقنية.

بنك المعلومات المحاسبية يمثل تكنولوجيا ضرورية لحفظ المعلومات المحاسبية لإسترجاعها المستقبلي بهدف المساعدة في إتخاذ القرارات الإستراتيجية والتكتيكية والتشغيلبية، هذا البنك عبارة عن جداول (ملفات معاملات) مترابطة تعطي ميزات من أهمها منع التكرار في حفظ البيانات والمعلومات وسهولة الإسترجاع والتحديث

والإلغاء والإضافة وغير ذلك من عمليات معالجة، ويمكن الإستفادة من تكنولوجيا الإتصالات في إدارة هذا البنك عن بعد سلكيا أو لاسلكيا.

المحاسب المثالي وجمشيد من البرمجيات المحاسبية (العربية) المعالجة لبيانات المعاملات، وبرنامج إنستانت المحاسبي من البرمجيات المستوردة لمعالجة بيانات المعاملات، و برنامج المايكروسوفت إكسيل يمثل برنامجا على شكل جداول إلكترونية يستخدم بشكل واسع في تنفيذ أوراق العمل المحاسبية وإستخدام الإقترانات المالية والمحاسبية والإحصائية لأغراض المعالجة للبيانات.

من المواضيع الحيوية في مجال المعلوماتية هو الرقابة والتدقيق والأمن المستند للحاسب الآلي، فالحاسوب يستخدم في سبيل تحقيق الرقابة على مستوى منشأة الأعمال من خلال التقارير الرقابية المتعلقة بالموظفين والآلات وغيرها للتأكد من أن الأهداف المخطط لها يتم تحقيقها بأقل الإنحرافات السلبية، أما التدقيق المستند للحاسب فهو يعني إستخدام برمجيات التدقيق في إختيار عينات إحصائية لتدقيقها وخصوصا من خلال المحاكاة لواقع المنشأة المهني، وهنا يكون متطلبا من المدقق لنظام المعلومات المحاسبية أن يشارك في عمليات التطوير لهذا النظام وبالتالي عليه فهم تقنيات التطوير للمشاركة الإيجابية في الوصول لنظام معلوماتي محاسبي خال من الخلل، أما الأمن فهو قد يكون أمنا على البرمجيات وبنوك المعلومات من خلال وضع إجراءات تلغي مخاطر الإختراق للسرية وخصوصا عند تراسل المعلومات محليا أو دوليا والتي منها تشفير المعلومات المتراسلة بين المرسل والمستقبل، أما الأمن المادي فيحتاج إلى تكنولوجيا محوسبة أمنية تحد من المخاطر الطبيعية كالحرائق ومن المخاطر الغير طبيعية كالسّرقات.

خطوات اتخاذ القرار

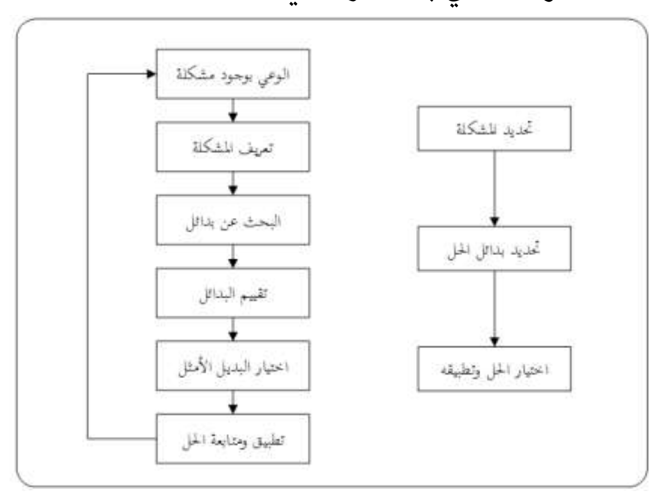
تمر عملية اتخاذ القرار بخطوات معينة، وقد اختلف كتاب علم الإدارة في عدد هذه الخطوات.

الخطوات المختصرة لعملية اتخاذ القرار هي:

- تحديد المشكلة.
- جمع بيانات وحقائق من المشكلة وبدائل الحلول.
- اختيار الحل الأمثل.
- تطبيق الحل ومتابعته.
- الخطوات التفصيلية لاتخاذ القرار:
- الوعي بوجود مشكلة.
- تعريف المشكلة وحدودها.
- البحث عن بدائل مختلفة للحل.
- تقييم بدائل الحل.
- اختيار انسب بديل للحل.
- تطبيق ومتابعة الحل.

وسنعتمد في شرحنا على الخطوات التفصيلية حتى يمكن إعطاء وصف تفصيلي للقارئ عن محتوى وطبيعة عملية اتخاذ القرارات.

أما الخطوات المختصرة فنكتفي بأن نصورها في الشكل (4-1)



شكل (4-1) خطوات عملية اتخاذ القرارات

أولاً: كن واعياً بالمشاكل المحيطة بك.

يهمل كثير من المديرين هذه الخطوة، والسبب في ذلك أن هناك خوف لا شعوري من التعرف على المشاكل والوعي بها، لأن الوعي بها يعني ضرورة مواجهتها بالتعرف على ماهيتها وبمحاولة علاجها، وهذا الأمر يعني مواجهة أعباء إضافية لا يود المديرون أن يتحملوها، إلا أن الأمر ليس بهذه البساطة، فالمشاكل الحالية التي لا يواجهها المدير بالتعريف والحل هي مشاكل مستقبلية أكثر استشراءً وتعقيداً وعليه يكون من الأفضل تكوين وعي بالمشاكل المحيطة ومواجهتها.

والمدير الناجح يمكن ان يكون واعياً بالمشاكل المحيطة به لو اتبع بعض الإرشادات والخطوات التالية التي ترفع من حساسيته للمشاكل:

- اقرأ وراجع التقارير الإدارية المرفوعة إليك.
- قارن مدى التقدم في التنفيذ بما هو وارد في الخطة أو الميزانية.
- قارن أداء إدارتك بالإدارات المماثلة.
- اجب عن السؤال: هل هناك شكاوى من مرؤوسيك؟
- اجب عن السؤال: هل هناك شكاوى من المعاملين مع إدارتك؟
- اجب على السؤال: هل الاتجاهات النفسية لمرؤوسيك جيدة؟ هل هم راضون عن العمل؟
- ابحث عن مؤشرات مشاكل بين مرؤوسيك مثل: معدلات غياب عالية، ومعدلات تأخير عالية، ومعدلات إصابة عالية، ومعدلات ترك خدمة عالية.

ثانياً: شخص المشكلة بصورة سليمة.

يقولون إن التشخيص السليم للمشكلة هو نصف الحل، والطبيب يشخص المرض من أعراضه، فارتفاع الحرارة، والصداع، والرشح الأنفي، والالتهاب الزور هي الأعراض وليس المرض، وأن المرض هو نزلة برد أو الأنفلونزا. كذا الحال فإن انخفاض حماس الموظفين، وارتفاع معدلات غيابهم وتأخيرهم، وتعقد الإجراءات، وشكوى الإدارات المتعاملة مع القسم المعني بالأمر قد تكون كلها أعراض لمشكلة واحدة وهي انخفاض إنتاجية الإدارة بهذا القسم. ويشير بعض كتاب الإدارة إلى أن أهم خطوة في اتخاذ

القرار من الإدارة هي تشخيص المشكلة، وهذا صحيح إلى حد بعيد حيث أن التشخيص الخاطئ يعني أن العلاج خاطئ أيضاً.

والآتي بعض النصائح المفيدة في تشخيص المشكلة:

- اجمع أكبر قدر ممكن من المعلومات عن المشكلة وأعراضها.
- ابحث العلاقة بين هذه المعلومات ومدى ارتباطها بالمشكلة.
- ضع عدة تعريفات وتشخيصات للمشكلة.
- فرق بين ما هي أعراض؟ وما هي مشاكل؟ أو بين ما هو سبب وما هو نتيجة؟
- راجع نفسك مرة أخرى: هل المشكلة التي قمت بتحديدها وتشخيصها هي مشكلة حقيقية أو أحد أعراضها؟
- راجع نفسك مرة أخرى، هل الأعراض التي قمت بجمع معلومات عنها تعزز تشخيصك للمشكلة؟

ثالثاً: ابحث عن بدائل للحل:

يحتاج الأمر بعد تحديد المشكلة تطوير ووضع أ: بر عدد ممكن من بدائل أحل، وبما أن العقل البشري محدود بخبراته السابقة وبقدراته، فإنه يجب الاستفادة بها، مع الاستفادة بمصادر أخرى يمكن أن تساعد في تقديم واقتراح عدد آخر من الحلول. ويلجأ المديرون في غالب الأحيان إلى رصيد خبراتهم السابقة كمصدر وحيد لاقتراح بدائل احل، إلا أن الوضع المثالي هو محاولة تشجيع هؤلاء المديرين على البحث عن بدائل أخرى للحل قد يساعد فيها الزملاء والمرؤوسون بدور كبير فيها.

ونقدم فيما يلي بعض النصائح الخاصة بالبحث عن بدائل الحل:

- اعتمد على رصيد خبرتك السابقة في معالجة مشاكل مشابهة واسأل نفسك هل كنت موفقاً في التعرف على بدائل الحلول؟ وما هي هذه البدائل؟
- تعرف ما إذا كان أحد زملائك قد تعرض للمشكلة نفسها وكيف أمكنه علاجها؟
- اسأل الآخرين أن يسعدوك. وابحث عن النصيحة منهم.
- اسأل مرؤوسيك أن يقترحوا بعض الحلول.

- قم بعقد لجان لبحث المشكلة والحلول البديلة لها.
- قم بمناقشة المشكلة في اجتماعات وشجع مشاركة الآخرين في اقتراح الحلول.
- ابحث في الكتب والمراجع عن حلول علمية للمشكلة.
- استفد بخبرة الاستشاريين والخبراء وذوي الرأي.

رابعاً: قيم بدائل الحل.

وتهتم هذه المرحلة بدراسة مزايا وعيوب كل بديل من بدائل الحل او العائد والتكلفة لكل حل. والسؤال الذي يحاول أن يجيب عليه متخذ القرار هنا هو:

ما هي قيمة كل بديل؟ ويستطرد متسائلاً ما هي نواتج كل بديل، وتأثيرها على الحل؟

وقدم فيما يلي بعض النصائح الخاصة بتقييم بدائل الحلول:

- ضع أمامك قائمة بكل بدائل الحلو.
- استخدم الأرقام والاتجاه الكمي، ما أمكن، في التعرف على العائد والتكلفة (أو مزايا وعيوب) كل بديل.
- إن لم يكن استخدام الاتجاه الكمي ممكناً، قم بوضع قائمة بالمزايا والعيوب لكل بديل.
- حاول أن تقارن جانب المزايا بجانب العيوب وحدد أي من الجانبين يتغلب على الآخر.
- قم بالشيء نفسه لكل البدائل لكي تتعرف على قيمة كل بديل.

خامساً: اختر انسب بديل.

يتم في هذه الخطوة الاتخاذ الفعلي للقرار. ويشيع أن نسمع القول التالي في هذا الصدد: "لمواجهة مثل هذه المشكلة اعتقد أن انسب حل هو كذا". ويمكن التوصل إلى اختيار انسب بديل لو تمكن المدير من اتباع الخطوات السابقة بصورة عقلانية رشيدة. إلا أن واقع الأمور يشير إلى تدخل جوانب شخصية مثل دوافع الناس وإدراكهم وخبراتهم في الخطوات الأربعة لا سابقة، مما يجعل الخطوة الخامسة وهي اختيار

انسب بديل للحل غير رشيد. وقد يكفي ان يتعرف المدير على إمكانية تحيزه الشخصي في تعريف المشكلة وفي جمع معلومات عنها وفي استخدامه لخبرته السابقة في اقتراح حلول بديلة، ووعي المدير بإمكانية تحيزه قد يبصره إلى حد بعيد ويرشده إلى اتباع أسلوب أكثر موضوعية في عملية اتخاذ القرار.

سادساً: طبق وتابع الحل

يتبقى بعد اختيار انسب بدائل الحل أن يقوم المدير بتطبيقه ومتابعة هذا التطبيق. وعلى المدير أن يقوم بوضع إجراءات تفصيلية للتطبيق، كأن يقوم مثلاً أن الخطوة الأولى هي كذا والخطوة الثانية هي كذا، أو أن أسلوب التطبيق يتم بالطريقة المعينة، أو أن الأشخاص المشتركين في تطبيق الحل هم فلان وفلان على أن يتحدد مهام كل منهم في التطبيق.

وبعد أو أثناء التطبيق تأتي مرحلة المتابعة، وذلك من خلال دراسة تقارير التقدم في الإنجازات، أو من خلال مراجعة أنشطة معينة في تواريخ معينة للتعرف على ما إذا كانت قد تمت بنجاح أو لا.

وتظهر اهمية مرحلة التطبيق والمتابعة في أنها ترشد المديرين إلى مشاكل جديدة خاصة بالتطبيق، مما قد يشير إلى أهمية اتخاذ قرارات جديدة في هذا الصدد. هناك أسهم مرتدة تشير إلى أن آخر خطوة في اتخاذ القرار تؤدي إلى اكتشاف مشاكل جديدة تحتاج إلى إعادة الكرة في عملية اتخاذ القرارات. ويعني هذا الأمر أن اتخاذ القرارات هي عملية مستمرة ومتكررة، وتفيد عملية مطابقة تنفيذ القرار في إعطاء المديرين مؤشرات عن مدى نجاحهم في اتخاذ القرارات وتقييم لمهاراتهم الشخصية في هذا المضمار.

الفصل السادس

اهمية نفاذ القرارات الإدارية الحاسمة ومعوقاتها

الأصل أن يكون القرار الإداري الحاسم نافذاً من تاريخ صدروه من السلطة المختصة قانوناً بإصداره، ولكنه لا يسري في حق الأفراد المخاطبين به إلا إذا علموا به عن طريق إحدى الوسائل المقررة قانوناً. ومن ثم فهناك تاريخان رئيسيان لنفاذ القرارات الإدارية هما تاريخ صدور القرار، وتاريخ العلم به أو سريانه في مواجهة الأفراد، وسنبحث هذين التاريخان ثم نبحث في مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية و أمكان أرجاء آثاره إلى المستقبل.

أولاً: تاريخ صدور القرار الإداري ذاته.

الأصل أن القرار الإداري يعد صحيحاً ونافذاً من تاريخ صدوره، ومن ثم فإنه يسرى في حق الإدارة من هذا التاريخ ويستطيع كل ذي مصلحة أن يحتج بهذا التاريخ في مواجهتها غير أن هذا القرار لا يكون نافذاً بحق الأفراد إلا من تاريخ علمهم به.

إلا أن هذه القاعدة ترد عليها بعض الاستثناءات، من ذلك أن هناك من القرارات ما يلزم لنفاذها إجراءات أخرى من قبيل التصديق أو وجود اعتماد مالي، فلا ينفذ القرار إلا من تاريخ استيفاء هذه الإجراءات، كما قد تعمد الإدارة إلى أرجاء أثار القرار إلى تاريخ لاحق لتاريخ صدوره وهو ما يعرف بإرجاء أثار القرار الإداري.

ثانياً: سريان القرار الإداري في مواجهة الأفراد.

إذا كان القرار الإداري ينفذ في حق الإدارة بصدوره، فإنه لا يكون كذلك في مواجهة الأفراد، فيلزم لذلك علمهم به بإحدى وسائل الإعلام المقررة قانوناً، وهي: الإعلان، النشر, أو بعلم صاحب الشأن علماً يقينياً.

1. الإعلان:

يقصد بالإعلان تبليغ القرار الإداري إلى المخاطب به بالذات، والأصل أن الإعلان يتم بكافة الوسائل المعروفة والتي من خلالها يمكن أن يتحقق علم صاحب الشأن

بالقرار، كتسليمه القرار مباشرة أو بالبريد أو عن طريق محضر، أو لصقه في المكان المخصص للإعلان.

والإعلان هو الوسيلة الواجبة لتبليغ القرارات الفردية الصادرة بصدد فرد معين بالذات أو أفراداً معينين بذواتهم أو بخصوص حالة أو حالات معينة، كما هو الحال بالنسبة لقرار تعيين موظف أو منح رخصة مزاولة مهنة معينة، وعلى ذلك لا يكفي نشر القرار لافتراض العلم به.

وهذا الإعلان قد يكون تحريرياً كما يصح شفهياً و فالإدارة غير ملزمة بإتباع وسيلة معينة للإعلان إلا أن الصعوبة تكمن في إثبات التبليغ الشفهي لذلك نجد الإدارة تسعى دائماً إلى أن يكون إعلانها كتابة حتى تتجنب مخاطر التبليغ لأن من السهل عليها إثبات التبليغ الكتابي.

إلا أن عدم تطلب شكلية معينة في الإعلان لا ينفي ضرورة احتواء الإعلان على مقومات تتمثل في ذكر مضمون القرار والجهة الصادر منها وأن يوجهه إلى ذوي المصلحة شخصياً أو من ينوب عنهم.

2. النشر:

النشر هو الطريقة التي يتم من خلالها علم أصحاب الشأن بالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية أو اللائحية.

وعادة ما تتضمن القرارات التنظيمية قواعد عامة مجردة تنطبق على عدد غير محدد من الحالات أو الأفراد، مما يتطلب علم الكافة به من خلال نشره.

ويتم النشر عادة في الجريدة الرسمية إلا إذا نص القانون على وسيلة أخرى للنشر فيجب على الإدارة أتباع تلك الوسيلة كأن يتم في الصحف اليومية أو عن طريق لصق القرار في أماكن عامة في المدينة.

وحتى يؤدي النشر مهمته يجب أن يكشف عن مضمون القرار بحيث يعلمه الأفراد علماً تاماً وإذا كانت الإدارة قد نشرت ملخص القرار فيجب أن يكون هذا الملخص يغني عن نشره كله فيحوي على عناصر القرار الإداري كافة، حتى يتسنى لأصحاب الشأن تحديد موقفهم من القرار.

3. العلم اليقيني

أضاف القضاء الإداري إلى النشر والإعلان العلم اليقيني بالقرار كسبب من أسباب علم صاحب الشأن بالقرار الإداري وسريان مدة الطعن بالإلغاء من تاريخه.

والعلم اليقيني يجب أن يكون متضمناً المضمون الكامل لعناصر القرار الإداري ومحتوياته فيقوم مقام النشر والإعلان، فيصبح صاحب الشأن في مواجهة القرار في حالة تسمح له بالإلمام بكافة ما تجب معرفته، فيتبين مركزه القانوني من القرار وإدراك مواطن العيب فيه، وما يمس مصلحته، فلا عبره بالعلم الظني أو الافتراض مهما كان احتمال العلم قوياً.

ويمكن أن يستمد هذا العلم من أية واقعة أو قرينه تفيد حصوله دون التقيد بوسيلة معينة للإثبات وللقضاء الإداري أن يتحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة وهل هي كافية للعلم أم لا، ولا يبدأ سريان مدة الطعن إلا من اليوم الذي يثبت فيه هذا العلم اليقيني.

ويلزم أخيراً أمكان ثبوت العلم اليقيني في تاريخ معين حتى يمكن حساب ميعاد الطعن بالإلغاء من تاريخه، ومن ثم فلا عبره بالعلم اليقيني بالقرار حتى وأن ثبتت واقعة أو قرينة العلم به طالما أنها تمت دون أن يوضع تاريخها.

ثالثاً: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

الأصل أن تسرى آثار القرارات الإدارية على المستقبل، ولا تسري بأثر رجعي على الماضي احتراماً للحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي تمت في ظل نظام قانوني سابق، و احتراماً لقواعد الاختصاص من حيث الزمان.

والمسلم به في القضاء الإداري أن قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية هي قاعدة آمره وجزاء مخالفتها بطلان القرار الإداري ذي الأثر الرجعي، ويقوم مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على عدة اعتبارات تتمثل في:

1. احترام الحقوق المكتسبة: إذا اكتسب الأفراد حقاً في ظل نظام قانوني معين أو رتب لهم قرار إداري مركزاً قانونياً معيناً، فأنه لا يجوز المساس بهذا المركز إلا بنص خاص ويسرى التغيير أو التعديل في هذا المركز بأثر حال ومباشر من تاريخ العمل به وليس بأثر رجعي.

2. استقرار المعاملات بين الأفراد: المصلحة العامة تقتضي أن لا يفقد الأفراد الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم و مراكزهم الذاتية التي تمت نتيجة لتطبيق أوضاع القانونية السابقة.

3. احترام قواعد الاختصاص: تقوم قاعدة عدم رجعية القرارات لإدارية على ضرورة اعتداء مصدر القرار على اختصاص سلفه.

ومن الجدير بالذكر أن بطلان القرار الإداري الذي يصدر خلافاً لقاعدة عدم الرجعية على الماضي قد لا يكون بطلاناً كلياً، كما لو صدر قرار بترقية موظف عام من تاريخ لا يستحق فيه الترقية، فإذا كان القرار سليماً فأنه يلغي جزئياً فيما يتعلق بالتاريخ المحدد للترقية، وتعتبر الترقية من التاريخ الذي استكمل فيه المدة القانونية، أما إذا كان القرار غير قابل للتجزئة فأن البطلان يشمله كله.

غير أن قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية على الماضي لا تسري على إطلاقها فقد بدأ القضاء الإداري يخفف من حدتها فظهرت بعض الاستثناءات التي يمكن ردها إلى ما يلي: -

1. إباحة الرجعية بنص القانون: يجوز للمشرع أن يخول الإدارة بنص صريح أن تصدر قرارات معينة بأثر رجعي على اعتبار أن المشرع يمثل المصلحة العامة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها.

2. إباحة الرجعية في تنفيذ الأحكام: الحكم القضائي الصادر بإلغاء قرار إداري يؤدي إلى إعدام هذا القرار بالنسبة للمستقبل والماضي، وحتى تنفذ الإدارة حكم الإلغاء لابد لها من إصدار قرارات متضمنة بالضرورة آثاراً رجعية، كما لو حكم القضاء بإلغاء قرار الإدارة بفصل موظف فإن الإدارة تلتزم بإعادته إلى وظيفته

السابقة مع منحه الامتيازات والحقوق التي فاته التمتع بها في فترة انقطاعه عن الوظيفية.

3. رجعية القرارات الإدارية الساحبة: درج القضاء على أن قرار الإدارة بسحب القرارات الإدارية يتم بأثر رجعي نظراً لإعدامه القرار المسحوب من تاريخ صدروه، فالإدارة تملك حق سحب قراراتها التنظيمية في كل وقت سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، وكذلك يجوز لها سحب قراراتها الفردية الغير مشروعة والمرتبة لحقوق ذاتية خلال مدة الطعن بالإلغاء.

4. رجعية القرارات المؤكدة والمفسرة: إذا صدر قرار بقصد تأكيد أو تفسير قرار سابق و فإن القرار المؤكد أو المفسر يسرى حكمه من تاريخ تطبيق القرار الأول لأنه لا يضيف أثراً جديداً له بل يقتصر على تأكيده أو تفسيره.

5. رجعية القرارات الإدارية لمقتضيات المرافق العامة: استقر القضاء الإداري في فرنسا ومصر على عدم تطبيق قاعدة رجعية القرارات الإدارية كلما تعارض تطبيقها مع مقتضيات سير المرافق العامة.

رابعاً: أرجاء آثار القرار الإداري للمستقبل.

في مقابل قاعدة عدم الرجعية القرارات الإدارية على الماضي تملك الإدارة في بعض الأحيان أرجاء تنفيذ القرار الإداري إلى تاريخ لاحق، ودرج القضاء الإداري على التمييز في ذلك بين القرارات الإدارية التنظيمية أو اللوائح والقرارات الإدارية الفردية:

1. القرارات الإدارية التنظيمية: تملك الإدارة أرجاء آثار القرارات التنظيمية إلى تاريخ لاحق لصدورها، لأن ذلك لا يتضمن اعتداء على سلطة الخلف، لأن هذا الخلف يملك دائماً حق سحب أو إلغاء أو تعديل قراراته التنظيمية لأنها لا ترتب حقوقاً مكتسبة بل تنشئ مراكز تنظيمية عامة.

2. القرارات الإدارية الفردية: الأصل في القرارات الإدارية الفردية أن لا يجوز للإدارة أن ترجئ آثارها للمستقبل لأن ذلك يمثل اعتداء على السلطة القائمة في المستقبل

لأنه يولد عنها مراكز قانونية خاصة، يستطيع الأفراد أن يحتجوا بها في مواجهة الإدارة استناداً إلى فكرة الحقوق المكتسبة.

كما لو أصدرت السلطة الإدارية الحالية قراراً بتعيين موظف وأرجئت تنفيذ هذا القرار إلى فترة لاحقة، فتكون قد قيدت السلطة الإدارية في المستقبل بقرار التعيين خلافاً لقواعد الاختصاص.

ومع ذلك يجوز أحياناً ولضرورات سير المرافق العامة تأجيل آثار القرار الإداري إلى تاريخ لاحق، فيكون المرجع هنا هو الباعث وليس التأجيل ذاته، ويكون الحكم على مشروعية هذا القرار أن يكون محله قائماً حتى اللحظة المحددة للتنفيذ، فإن انعدم هذا الركن أصبح القرار منعدماً لانعدام ركن المحل فلا يرتب أثراً.

نهاية القرارات الإدارية بعمل من جانب الإدارة

قد ينتهي القرار الإداري نتيجة لتصرف من جانب الإدارة و يتم ذلك بوسيلتين: الإلغاء والسحب.

أولاً: الإلغاء

أن سرعة تطور الحياة الإدارية وتغيرها يؤدي إلى ضرورة تطور القرارات الإدارية وتغيرها في كل وقت، لتساير هذا التطور وتجاوب مع لأوضاع المتغيرة.

لذلك تلجأ الإدارة في كثير من الأحيان إلى وضع حد لتطبيق قراراتها غير المناسبة وفق ما يسمى الإلغاء.

والإلغاء بهذا المعنى هو العمل القانوني الذي يصدر عن الإدارة متضمناً إنهاء أثر القرار الإداري بالنسبة للمستقبل مع ترك آثاره التي رتبها منذ لحظة صدوره وحتى إلغاءه.

والأصل أن يتم الإلغاء بقرار صادر من السلطة التي أصدرت القرار ألأصلي أو السلطة الرئاسية لها، ما لم ينص المشرع على منح سلطة أخرى هذا الحق، ومن الضروري أيضاً أن يتخذ قرار الإلغاء نفس شكل وإجراءات صدور القرار الأصلي، فإذا كان الأخير كتابياً يجب أن يكون قرار الإلغاء كتابياً أيضاً.

ويختلـف حـق الإدارة في إلغـاء قراراتهـا الإداريـة بـاختلاف قراراتهـا تنظيميـة أو فرديـة.

1. إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية.

لما كانت القرارات التنظيمية تنشئ مراكز عامة لا ذاتية، فإن الإدارة تملك في كل وقت أن تعدلها أو تلغيها أو تستبدل بها غيرها وفقاً لمقتضيات الصالح العـام، ولـيس لأحـد أن يحـتج بوجود حق مكتسب.

وإذا كان إلغاء القرارات التنظيمية يتم بهـذه المرونـة، فـإن ذلـك لا يعنـي عـدم إلزاميـة القواعد التنظيمية، فهذه القواعد ملزمة لكل السـلطات العامـة في الدولـة بمـا فيهـا السـلطة التي أصدرتها، وان الخروج على أحكامها في التطبيقات الفردية غير جائز إلا إذا تقرر ذلـك في القاعدة التنظيمية ذاتها.

ومن ناحية أخرى يجب أن يتم إلغاء القرار التنظيمي أو تعديله بقـرار تنظيمـي مماثـل، وأن تظل القرارات الفردية التي اتخذت بالتطبيق للقرار الملغي نافذة ومنتجة لآثارها.

2. إلغاء القرارات الإدارية الفردية.

تلزم التفرقة في هذا المجال بين القرارات الفردية التي ترتب حقوقاً للأفـراد وتلـك التـي لا تولد حقوقاً.

أ- القرارات التي ترتب حقوقاً للأفراد :

الأصل أن القرارات الإدارية الفردية إذا ما صدرت سليمة مستوفية للشروط التي يتطلبهـا القانون وترتب عليهـا حـق شـخصي أو مركـز خـاص، فـإن الإدارة لا تملـك المسـاس بهـا إلا في الحالات التي يجبرها القانون.

ويقرر القفه أن احترام المراكز الخاصة التي تنشأ عن القرارات الإدارية الفردية يعتبر مثله في ذلك مثل مبدأ المشروعية من أسس الدولة القانونية.

إلا أن هذا لأصل لا يجري على إطلاقه، فالإدارة تملك أحياناً أن تلغي قراراً ترتيب عليه حقوق مكتسبة، ومن ذلك القرار الصادر بتعيين شخص في وظيفة عامة فهـذا القرار ون أكسب هذا الشخص حقاً في تقلده الوظيفة العامة، فإن الإدارة تسـتطيع فصل الموظف في حالة ارتكابه خطأ يبرر هذا الجـزاء. هـذا إذا كـان القـرار الفـردي

سليماً، أما إذا القرار الفردي المنشئ لحقوق مكتسبة غير سليم، فإن الإدارة تملك أن تلغيه أو تعدل فيه وإلغائها له يمثل جزاء لعدم مشروعيته.

إلا أن الإدارة لا تستطيع أن تجري هذا الإلغاء أو التعديل في أي وقت، فقد استقرت أحكام القضاء على أن القرار الإداري غير المشروع يتحصن ضد رقابة الإلغاء القضائية بفوات مدة الطعن المحددة قانوناً، وليس من المقبول أن يباح للإدارة ما لا يباح للقضاء، مما يتعين معه حرمان الإدارة من سلطة إلغائه بفوات مدة الطعن اعتباراً من تاريخ صدوره.

ب- القرارات الإدارية التي لا ترتب حقوقاً للأفراد.

القرارات الإدارية التي لا ترتب حقوقاً للأفراد، تستطيع الإدارة إلغائها أو تعديلها وقد استقر الفقه على عدة أنواع منها:

- **القرارات الوقتية:** وهي القرارات التي لا تنشئ حقوقاً بالمعنى القانوني لتعلقها بأوضاع مؤقتة ولو لم ينص على سريانها لمدة معينة، ومن ذلك القرارات الصادرة بندب موظف عام أو بمنح تراخيص مؤقتة.

- **القرارات الولائية:** وهي القرارات التي تخول الأفراد مجرد رخصة من الإدارة لا تترتب عليها أي أثار قانونية أخرى مثل منح أحد الموظفين أجازة مرضية في غير الحالات التي يحتمها القانون، فهذا القرار لا يمكن اعتباره حقاً مكتسباً وبالتالي تملك الإدارة إلغاؤه في أي وقت.

- **القرارات السلبية:** القرار السلبي هو ذلك القرار الذي لا يصدر في شكل الإفصاح الصريح عن إرادة جهة الإدارة بإنشاء المركز القانوني أو تعديله أو إنهائه، بل تتخذ الإدارة موقفاً سلبياً من التصرف في أمر كان الواجب على الإدارة أن تتخذ أجراءً فيه طبقاً للقانون واللوائح، فسكوت الإدارة عن الإفصاح عن أرادتها بشكل صريح يعد بمثابة قرار سلبي بالرفض، وهذا القرار لا يرتب حقوقاً أو مزايا للأفراد ويجوز إلغاؤه في أي وقت، مثل قرار الإدارة برفض منح رخصة لأحد الأفراد لمزاولة مهنة معينة.

- **القرارات غير التنفيذية:** وهي القرارات التمهيدية التي تصدر بقصد الإعداد لإصدار قرار معين، مثل قرار الإدارة بإيقاف موظف عن عمله بقصد أحالته إلى المحاكمة التأديبية، والقرارات التي تحتاج إلى تصديق من السلطة الرأسية.

فهذه القرارات جميعاً يمكن للإدارة العدول عنها وإلغاؤها بالنسبة للمستقبل في أي وقت ودون التقيد بميعاد معين.

ثانياً: السحب.

يقصد بسحب القرارات الإدارية إعدامها بأثر رجعي من تاريخ صدورها، وكأن القرار لم يولد مطلقاً ولم يرتب أية آثار قانونية.

والسحب بهذا المعنى كالإلغاء القضائي من حيث أثره، إذ يترتب عليه إنهاء جميع الآثار القانونية المترتبة على القرارات الإدارية اعتباراً من تاريخ صدورها، وإذا كان من حق القضاء إلغاء القرارات الإدارية المعيبة خلال مدة معينة هي مدة الطعن بالإلغاء فإن المنطق يحتم أن تتمتع الإدارة بحق سحب قراراتها المعيبة خلال هذه المدة، توقياً لإجراءات التقاضي المطولة، كما أن سحب الإدارة قرارها المعيب أكرم لها من إلغائه قضائياً.

وفي هذا المجال يجب التمييز بين سحب القرارات الإدارية المشروعة وسحب القرارات الإدارية غير المشروعة.

1. سحب القرارات المشروعية.

القاعدة العامة المستقرة فقهاً وقضاءً أنه لا يجوز سحب القرارات الإدارية المشروعة حماية لمبدأ المشروعية وضمان الحقوق المكتسبة للأفراد، سواء أكانت قرارات فردية أو تنظيمية مع أن الأخيرة لا تنشئ مراكز شخصية بل مراكز عامة أعمالاً للاستقرار في الأوضاع القانونية وتطبيقاً لمبدأ عدم الرجعية القرارات الإدارية.

غير أن القاعدة لا تجري على إطلاقها، فقد أجاز القضاء الإداري سحب القرارات الإدارية المشروعة في حالات معينة من ذلك:

أ- القرارات الإدارية الخاصة بفصل الموظفين: أجاز القضاء الإداري في مصر و فرنسا ولاعتبارات تتعلق بالعدالة سحب قرار فصل الموظف، بشرط إلا يؤثر قرارا

السحب على حقوق الأفراد التي قد اكتسبت، كما لو تم تعيين موظف أخر لشغل الوظيفة التي كان يقوم بها الموظف المفصول.

ب- القرارات التي لا يتولد عنها حقوق للأفراد: إذا لم يترتب أي حقوق مكتسبة للأفراد عن القرار الإداري، فإن الإدارة تملك أن تسحبه، ومن ذلك قرارها بسحب قراراها بتوقيع الجزاء التأديبي على أحد موظفيها لعدم تعلق هذا القرار بحق مكتسب لشخص آخر.

وهنا تظهر مسألة القرارات الإدارية التنظيمية فهي تنشئ مراكز قانونية عامة، وبالتالي لا ترتب أي حقوق مكتسبة للأفراد وهذا يعنى أمكان سحب القرارات التنظيمية في أي وقت، إلا أن هذا الحق مقيد بأن لا يرتب هذا القرار حقوقاً للأفراد ولو بطريق غير مباشر.

2. سحب القرارات الإدارية غير المشروعة.

القاعدة المستقرة في القضاء الإداري أنه يجوز للإدارة أن تسحب قراراتها غير المشروعة، كجزاء لعدم مشروعيتها واحتراماً للقانون.

وأساس هذه القاعدة هو أن القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية لا تنشأ حقوق مكتسبة للأفراد ومن ثم يجوز إعدام آثارها بالنسبة للماضي والمستقبل.

وعلى ذلك يجب أن يكون القرار موضوع السحب غير مشروع بأن يكون معيباً بأحد عيوب القرار الإداري، الشكل والاختصاص، ومخالفة القانون، والسبب، أو الانحراف بالسلطة.

وقد يكون سحب القرار سحباً كلياً أو جزئياً إذا تعلق العيب في جزء منه وكان القرار قابلاً للتجزئة.

والسلطة التي تملك سحب القرار هي السلطة التي أصدرته أو السلطة الرأسية لها ما لم يمنح المشرع هذا الحق لسلطة أخرى.

تنفيذ القرارات الإدارية

تتمتع الإدارة بامتيازات وسلطات استثنائية في تنفيذ قراراتها، منها قرينة المشروعية، التي تفترض سلامة قراراتها الإدارية حتى يثبت العكس، وتتمتع قراراتها

بقوة الشيء المقرر وقابليته للتنفيذ، وهو ما يجعل الإدارة في مركز المدعى عليها باستمرار، ويفرض على الأفراد احترام القرارات الصادرة عنها.

كما تتمتع الإدارة في مجال تنفيذ قراراتها الإدارية بامتياز التنفيذ المباشر الذي يتيح لها تنفيذ القرارات الإدارية التي تصدرها بنفسها.

أولاً: مفهوم التنفيذ المباشر

يقصد بالتنفيذ المباشر السلطة الاستثنائية التي تملكها الإدارة في تنفيذ قراراتها بنفسها تنفيذاً جبرياً عند امتناع الأفراد عن تنفيذها اختيارياً دون اللجوء إلى القضاء، وتقوم هذه السلطة على أساس افتراض أن كل ما تصدره الإدارة من قرارات يعد صحيحاً ومطابقاً للقانون إلى أن يثبت العكس لوجود قرينة المشروعية التي تعفى الإدارة من إثبات صحة قراراتها، ومن ثم لا يقبل من أحد الامتناع عن تنفيذها لمطابقتها للقانون.

وهنا يجب التمييز بين نفاذ القرار الإداري وتنفيذه فالنفاذ يتعلق بالآثار القانونية للقرار الإداري وهي عنصر داخلي في القرار الإداري، في حين يكون تنفيذ القرار بإظهار آثاره في الواقع وإخراجه إلى حيز العمل وتحويله إلى واقع مطبق يؤدي إلى تحقيق الهدف من اتخاذه.

ومن ثم فهناك من القرارات الإدارية ما يكفي فيها القوة التنفيذية أو النفاذ ولا تتطلب إجراءاً تنفيذياً خارجياً كقرار الإدارة بتوقيع عقوبة الإنذار على موظف عام أو قرارات الإدارة التي تنفذ طوعية من الأفراد المخاطبين بها.

أما إذا تعنت الأفراد في تنفيذ قرارات الإدارة فإن الأمر يستدعي التنفيذ المادي للقرار، وحيث أن طريق التنفيذ المباشر هو طريق استثنائي فإنه يتم اللجوء إلى القضاء للحصول على حكم بالتنفيذ إذا لم يقبل الأفراد بتنفيذ القرار اختيارياً ويتم ذلك عن طريق استخدام الدعوى الجنائية أو الدعوى المدنية.

غير أن الإدارة باعتبارها سلطة عامة قائمة على حماية المصلحة العامة وتحقيق مصالح الأفراد وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، أتاح لها المشرع الحق في أن

تنفيذ قراراتها بالقوة الجبرية إذا رفض الأفراد تنفيذها اختياراً دون حاجة إلى أذن من القضاء.

ثانياً: حالات التنفيذ المباشر.

لأن التنفيذ المباشر يعد وسيلة استثنائية فإن الإدارة لا تلجأ إلى استخدامه إلا في حالات معينة هي:

1. النص من جانب المشرع: قد يخول المشرع الإدارة سلطة تنفيذ قراراتها تنفيذاً جبرياً دون الحاجة إلى أذن سابق من القضاء، مثال ذلك حجز الإدارة على المرتب والعلاوات والمعاشات والمكافآت وسائر المزايا المالية التي يستحقها الموظف في حدود معينه.

2. عدم وجود وسيلة قانونية أخرى لتنفيذ القرار الإداري: إذا لم يكن للإدارة وسيلة قانونية تلجأ إليها لتنفيذ القرار الإداري، كان لها أن تنفذه جبرياً لتكفل احترامه ولو لم ينص القانون على ذلك.

فإذا نص المشرع على جزاءات جنائية تترتب على الأفراد في حالة امتناعهم عن تنفيذ القرار الإداري، فإنه يمنع على الإدارة استعمال سلطة التنفيذ المباشر.

3. حالة الضرورة: يجوز للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر في حالة وجود خطر يهدد النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام و السكينة العامة و الصحة العامة، بحيث يتعذر عليها مواجهة هذا الخطر باستخدام الطرق العادية، ونظراً لخطورة اللجوء إلى التنفيذ المباشر في هذه الحالة فقد جرى القضاء والفقه على أن حالة الضرورة لا تقوم إلا بتوافر شروط معينة يمكن إجمالها بما يلي:

أ-وجود خطر جسيم يهدد النظام العام بعناصره الثلاثة "الأمن, الصحة، السكينة".

ب- تعذر دفع هذا الخطر بالوسائل القانونية العادية.

ج-أن يكون هدف الإدارة من تصرفها تحقيق الصالح العام.

د- أن يكون تصرف الإدارة في الحدود التي تقتضيها الضرورة.

ثالثاً: شروط تطبيق التنفيذ المباشر.

يشترط للجوء الإدارة إلى التنفيذ الجبري في الحالات السابقة توافر الشروط الآتية:

1. أن يستند القرار المراد تنفيذه إلى نص تشريعي إذ أن الفكرة الأساسية التي تبرر التنفيذ المباشر هي وجوب تنفيذ القانون، ومن ثم لا يمكن استعمال هذا الأجراء إلا لتنفيذ نص تشريعي أو قرار إداري صادر تنفيذاً للقانون.

2. اصطدم تنفيذ القانون أو القرار بامتناع من جانب الأفراد، ومن ثم على الإدارة أن تنذرهم بوجوب تنفيذ حكم القانون أو القرار طوعاً، فإذا رفضوا جاز للإدارة استعمال طريق التنفيذ المباشر.

3. يجب أن يقتصر التنفيذ المباشر على الإجراءات الضرورية لتنفيذ القرار، دون أن تنصرف وتستعمل ما يتجاوز الضروري.

فإذا خالفت الإدارة هذه الشروط، وتذرعت بالتنفيذ المباشر، فأنها تتحمل ما قد ينشأ عن تنفيذ القرار من أضرار تلحق بالأفراد، ويعد إجراءاها اعتداء مادياً مع عدم المساس بالقرار الإداري الذي من الممكن أن يكون مشروعاً في ذاته.

نهاية القرارات الإدارية

بقصد بنهاية القرارات الإدارية انتهاء كل أثر قانوني لها، وقد تنتهي القرارات الإدارية نهاية طبيعية عندما ينفذ مضمونها، أو تنتهي المدة المحددة لسريانها، أو استنفاذ الغرض الذي صدر لأجله أو يستحيل تنفيذه لانعدام محله أو وفاة المستفيد منه، إلى غير ذلك من أسباب لا دخل لأي سلطة في تقريرها.

وقد تكون نهاية القرارات الإدارية نهاية غير طبيعية بأن تتدخل إحدى السلطات الثلاث لإنهائها كأن يتدخل المشرع أو القضاء لإلغاء القرار، كما قد يصدر قرار الإنهاء من الإدارة وذلك بسحب القرار أو إلغاؤه.

نهاية القرارات الإدارية بغير عمل الإدارة

ينتهي القرار الإداري نهاية لا دخل للإدارة فيها أما بنهايتها الطبيعية، أو عن طريق القضاء بحكم قضائي، ولأن الحالة الأخيرة تدخل ضمن موضوع رقابة القضاء على

أعمال الإدارة فأننا سنقصر البحث في هذا الجانب من الدراسة على النهاية الطبيعية للقرار الإداري.

وتنتهي القرارات الإدارية نهاية طبيعية مهما طالت مدة سريانها في الحالات التالية:

أولاً: تنفيذ القرار الإداري.

ينتهي القرار الإداري بمجرد تنفيذه أو استنفاذ الغرض منه، كتنفيذ القرار بإبعاد أجنبي، فإن القرار ينتهي بمغادرة ذلك الأجنبي البلاد، والقرار الصادر بهدم منزل آيل للسقوط ينتهي بهدم ذلك البيت.

وقد تستدعي طبيعة بعض القرارات استمرارها لمدة طويلة من الزمن، كالقرار الصادر بترخيص محل، فلا ينتهي القرار بإنشاء المحل، بل يستمر ما دام المستفيد من الترخيص مزاولاً لنشاطه، إلا إذا تدخلت الإدارة وقامت بسحب الترخيص لمقتضيات المصلحة العامة أو لمخالفة المستفيد لشروط الاستفادة منه.

ثانياً: انتهاء المدة المحددة لسريان القرار :

قد يحدد المشرع مدة معينة لسريان القرار الإداري يتوقف أثره بانتهائها، كما في حالة الترخيص بالإقامة الأجنبي لمدة معينة، أو قرار منح جواز سفر، ففي الحالتين ينتهي القرار بانتهاء المدة المحدد سلفاً لنفاذ الترخيص وجواز السفر.

ثالثاً: زوال الحالة الواقعية أو القانونية التي تعلق عليها استمرار نفاذ القرار الإداري:

كما لو منحت الإدارة الأجنبي الترخيص بالإقامة لأنه يعمل في جهة أو مصلحة حكومية فإذا انتهت خدمته في هذه الجهة انتهى معها الترخيص له بالإقامة.

رابعاً: استحالة تنفيذ القرار :

كالقرار الصادر بترخيص مزاولة مهنة معينة، ثم يتوفى المستفيد من الرخصة أو القرار الصادر بتعيين موظف يتوفى قبل تنفيذه لقرار التعيين.

فالأصل في هذه الأحوال أن يرتبط مصير القرار بمصير من صدر لصالحهم إلا في بعض الحالات الاستثنائية التي تسمح بترتيب بعض آثار القرار على ورثة المستفيد.

خامساً: تحقق الشرط الفاسخ الذي يعلق عليه القرار:

قد يصدر القرار معلقاً على شرط فاسخ، وهو قرار كامل وتكون آثاره نافذة، غير أن تحقق الشرط الفاسخ يؤدي إلى زوال القرار من تاريخ صدروه وليس من تاريخ تحقق الشرط.

كما في قرار التعيين فهو قرار فردي مقترن بشرط فاسخ يتمثل في رفض صاحب الشأن فإذا لم يتحقق الرفض استمر القرار صحيحاً ومنتجاً لآثاره، أما إذا رفض التعيين زالت آثار القرار بأثر رجعي من تاريخ صدوره وليس من تاريخ تحقق الشرط.

سادساً: اقتران القرار بأجل فاسخ :

قد تقرن الإدارة القرار الإداري بأجل فاسخ، فإذا حل هذا الأجل زال القرار الإداري من تاريخ حلول الأجل على خلاف القرار المعلق على شرط فاسخ الذي تزول آثاره بأثر رجعي في تاريخ صدروه.

فالقرار في هذه الحالة يكون نافذاً ومنتجاً لآثاره حتى يتحقق الأجل الفاسخ، ومن ذلك القرارات الإدارية التي تحدد علاقة الموظف بالدولة والتي تنتهي حكماً ببلوغ الموظف سن التقاعد.

سابعاً: الهلاك المادي للشيء الذي يقوم عليه القرار:

كما لو صدر قرار بالترخيص لأحد الأشخاص باستعمال جزء من المال العام فينتهي القرار بهلاك هذا الجزء من المال العام، أو فقده لصفة العمومية.

ثامناً: تغير الظروف التي دعت إلى إصدار القرار:

القرار الصادر تنفيذاً لقانون معين من الطبيعي أن ينتهي بزوال أو إلغاء القانون، إلا إذا نص على غير ذلك.

المـدة المحددة للسحـب.

يقضي مبدأ المشروعية احترام الإدارة للقانون في جميع تصرفاتها، في حين تتطلب المصلحة العامة استقرار الحقوق والمراكز القانونية القائمة، ولا بد للتوفيق بين الأمرين، يتم سحب القرارات الإدارية المعيبة خلال مدة معينة يتحصن بعدها القرار.

لذلك فقد استقر القضاء على اشتراط أن يتم سحب القرارات الإدارية الفردية خلال

المدة التي يجوز فيها الطعن بالإلغاء أمام القضاء، أي خلال ستين يوماً من تاريخ صدورها بحيث إذا انقضى هذا الميعاد اكتسب القرار حصانة تمنعه من أي إلغاء أو تعديل.

أما بالنسبة للقرارات الإدارية غير المشروعة فيجوز سحبها في أي وقت حسبما تقتضيه المصلحة العامة.

إلا أن قاعدة التقيد بميعاد سحب القرارات الإدارية الفردية المعيبة ترد عليها بعض الاستثناءات تستطيع الإدارة فيها أن تسحب قراراتها دون التقيد بمدة معينة تمثل فيما يلي:

أ- القرار المنعدم:

القرار الإداري المنعدم هو القرار المشوب بعيب جسيم يجرده من صفته الإدارية ويجعله مجرد عمل مادي، لا تتمتع بما يتمتع به الأعمال الإدارية من حماية، فلا يتحصن بمضي المدة، ويجوز سحبه في أي وقت، كما يجوز لصاحب الشأن أن يلجأ إلى القضاء طالباً إلغاء القرار المنعدم دون التقيد بمواعيد رفع دعوى الإلغاء.

وقد ذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن سحب هذه القرارات ليس ضرورياً، لأن جهة الإدارة يمكن أن تكتفي بتجاهلها بدون الحاجة إلى إعلان ذلك صراحة، إلا أنها تقدم على ذلك رغبة منها في أن توضح الأمور للأفراد، وعلى ذلك فلا يجوز تقييدها في هذا المجال بميعاد معين لسحب قراراتها المعدومة.

ومن قبيل هذه القرارات صدور القرار من فرد عادي لا يتمتع بصفة الموظف أو من هيئة خاصة لا تمت بصلة للإدارة صاحبة الاختصاص.

ب- القرار الإداري المبني على غش أو تدليس:

إذا صدر القرار الإداري بناءً على غش أو تدليس من المستفيد من القرار، فإن للإدارة أن تسحب القرار دون التقيد بمدة السحب لأنه لا يوجد و الحال هذه ما يبرر حماية المركز القانوني لهذا الشخص الذي استعمل طرقاً احتيالية بنية تضليل الإدارة وحملها على إصدار القرار استناداً إلى القاعدة التي تقرر أن الغش يفسد كل شيء. ولنكون أمام هذه الحالة لابد من أن يستعمل المستفيد من القرار طرق احتيالية

للتأثير على الإدارة وأن تكون هذه الطرق هي التي دفعت الإدارة إلى إصدار القرار مثال ذلك قرار تعيين موظف على أساس تقديم شهادات خبرة مزورة. وقد تكون هذه الطرق الاحتيالية التي استخدمها المستفيد طرقاً مادية كافية للتضليل وإخفاء الحقيقة، وقد يكون عملاً سلبياً محضاً في صورة كتمان صاحب الشأن عمداً بعض المعلومات الأساسية التي تجهلها جهة الإدارة، ولا تستطيع معرفتها عن طريق آخر ويؤثر جهلها بها تأثيراً جوهرياً في إرادتها مع علم صاحب الشأن بهذه المعلومات وبأهميتها وخطرها.

ج- القرارات الإدارية المبينة على سلطة مقيدة:

القرارات الإدارية التي تصدر بناءً على سلطة مقيدة بحيث لا يترك المشرع للإدارة حرية في التقدير، فإنه يكون لها أن ترجع في قراراتها كلما أخطأت في تطبيق القانون دون تقيد بمدة.

ومثال القرارات التي تصدر بناءً على اختصاص مقيد قرار الإدارة بترقية موظف على أساس الأقدمية، فإذا أخطأت الإدارة في مراعاة هذا الشرط وأصدرت قرارها متخطية الموظف المستحق إلى الموظف أحدث، جاز لها أن تسحب قرار الترقية دون التقيد بمدة معينة.

وعلى العكس من ذلك إذا مارست الإدارة اختصاصاً تقديرياً، فإنه لا يجوز لها أن ترجع في قرارها المعيب إلا خلال المدة المحدد للطعن بالإلغاء.

د- القرارات الإدارية التي لم تنشر أو لم تعلن:

من المستقر فقهاً وقضاءً أن القرار الإداري يكون نافذاً في مواجهة الإدارة من تاريخ صدوره في حين لا يسري في مواجهة الأفراد إلا بعلمهم به بالطرق المقررة قانوناً.

وبناءً على ذلك فإن لجهة الإدارة أن تسحب قراراتها الإدارية التي لم تنشر أو لم تعلن في أي وقت ومن باب أولى أن يتم ذلك في شأن القرارات الإدارية المعيبة التي لم تعلن أو تنشر.

الفصل السابع

سبل وإجراءات تنفيذ القرارات الإدارية

يختلف نفاذ القرار الإداري و سريانه قانونا عن وضعه موضع التنفيذ المادي فالنفاذ القانوني للقرار الإداري يترتب بصورة تلقائية فور صدور القرار مستكملا أركانه القانونية دون الحاجة لإقترانه بأي إجراء آخر أما تنفيذ القرار الإداري فيتحقق عند تجسيد آثاره ولهذا يجب ازدواجية النفاذ القانوني بتنفيذ مادي ليتحقق التطابق بين القانون والواقع.

والأصل في تنفيذ القرارات الإدارية أن تتم طواعية واختيارا، سواء كانت قرارات تنظيمية أو فردية، إيجابية أم سلبية إذ أن الإدارة لا تجد صعوبة في الغالب في تنفيذها وخاصة إذا تطابق النفاذ القانوني مع التنفيذ المادي أما إذا صدر القرار مستكملا أركانه القانونية وخاطب أفراد طالبا منهم القيام بعمل معين أو الإمتناع عن القيام بعمل معين ولم يمتثلوا للقرار فتثور عندئذ مشكلة تنفيذ القرار، ذلك أن الأفراد الذين يخاطبهم القرار ملزمون من ناحيتهم باحترام مقتضى القرار والإدارة من ناحيتها مسؤولة عن كفالة هذا الإحترام ومن هنا وجدت الوسائل التي تستطيع الإدارة من خلالها الوصول إلى تنفيذ قراراتها، حيث تثير عملية تنفيذ القرارات الإدارية عدة تساؤلات منها ما يتعلق بتنفيذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة ومنها ما يتعلق بتنفيذ القرار الإداري في حق الأفراد لذا سيكون هذا الفصل على ثلاث مباحث كالتالي:

إن تحديد نفاذ القرار الإداري له أهمية، حيث يعد بداية السريان آجال الطعن الإداري والقضائي وبعد صدوره يولد القرار الإداري آثار اتجاه نفسها أو اتجاه الأفراد إلا من تاريخ السريان يختلف بين حالتين.

تنفيذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة

الأصل أن يكون القرار الإداري نافذا من تاريخ صدوره من السلطة المختصة قانونا بإصداره، ولكنه لا يسري في حق الأفراد المخاطبين به إلا إذا علموا به عن طريق إحدى

الوسائل المقررة قانونا ومن ثم فهناك تاريخان رئيسيان لنفاذ القرارات الإدارية هما تاريخ صدور القرار، وتاريخ العمل به أو سريانه في مواجهة الأفراد.

الأصل أن القرار الإداري يعد صحيحا ونافذا من تاريخ صدوره، ومن ثم فإنه يسري في حق الإدارة من هذا التاريخ ويستطيع كل ذي مصلحة أن يحتج بهذا التاريخ في مواجهتها غير أن هذا القرار لا يكون نافذ بحق الأفراد إلا من تاريخ علمهم به، إلا أن هذه القاعدة ترد عليها بعض الإستثناءات من ذلك أنه هناك من القرارات ما يلزم لنفاذها إجراءات من قبيل التصديق أو وجود اعتماد مالي فلا ينفذ القرار إلا من تاريخ استيفاء هذه الإجراءات.

إن مبدأ فقه القانون الإداري لم يستقر على رأي واحد بخصوص مبدأ سريان القرار الإداري في حق جهة الإدارة من يوم صدوره وانحصر الخلاف حول التمييز بين القرار الفردي والقرار التنظيمي

القرار الفردي

سبقت الإشارة أن القرار الفردي يخص مركزا قانونيا بذاته يمكن تحديده ومعرفته بمراجعة القرار كأن يتعلق الأمر بقرار تعيين أو ترقية أو قرار نزع ملكية أو قرار تأديبي، فيكفي الإطلاع على هذه القرارات لمعرفة المعني أو المعنيين بها، غير أن القضاء الفرنسي اعترف بسريان القرار الإداري في مواجهة الإدارة رغم عدم تبليغه أو نشره وكان ذلك بمناسبة فصله في قضية الآنسة Mettel التي تتلخص وقائعها في أن محافظ الصين أصدر قرار بتاريخ 1948/07/13 بتعيين الآنسة Mettel في إحدى وظائف في قصر العدالة بباريس ولم يعلن هذا القرار للمعنية بالأمر ولم ينشر أيضا ثم أصدر نفس المحافظ قرار آخر بتاريخ 1949/01/05 بإلغاء القرار الأول وتعيين السيد ف بالقرار الصادر 1949/01/31.

في ذات الوظيفة التي أسندت من قبل الآنسة Mettel فطالبت الآنسة Mettel بإلغاء القرار بين الإداريين (قرار الإلغاء وقرار التعيين) فاستجاب لها مجلس الدولة الفرنسي وأقر مبدأ جواز تمسك المدعية بقرار التعيين رغم عدم إعلانه ويكاد فقه القانون الإدارة منذ أن يجمع أن القرار الفردي ينفذ في مواجهة الإدارة منذ صدوره ولا يمكن

لها الإحتجاج بعدم نشره أو تبليغه. ويحق للأفراد التمسك بمضمونه من يوم صدوره وذلك دعا الفقه الإدارة المعنية إلى التحقق من قدرتها على اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتنفيذ القرار الإداري منذ توقيعه، غير أن القضاء الإداري في فرنسا يسلم بقاعدة نفاذ القرار الفردي في مواجهة الإدارة إلا بعد مدة طويلة، ففي المرحلة الأولى ظل مجلس الدولة الفرنسي يرفض مبدأ جواز تمسك الأفراد بالقرار الفردي قبل نشره أو تبليغه، ومن ثم ربط المجلس في هذه المرحلة بين نفاذ القرار والعلم اليقيني بالقرار بواسطة أسلوب التبليغ أو النشر وفي مرحلة أخرى 1952 خالف مجلس الدولة الفرنسي اجتهاده الأول وقضى بالإعتراف بمبدأ نفاذ القرار الإداري الفردي في مواجهة الإدارة من يوم صدوره.

وهذا في قضية Mattel المذكورة لقد نجم عن اعتراف القاضي بهذا المبدأ آثار من غاية الأهمية مؤداها أن القرار الإداري الفردي متى صدر عن الجهة المختصة واكتملت أركانه الأخرى فإنه يكتسب قوة التنفيذ من يوم صدوره، ويمكن للأفراد التمسك به، في مواجهة الإدارة بدء بهذا التاريخ وذات القرار الفردي لا يمكن للإدارة التمسك به بدء بتاريخ صدوره بل من تاريخ النشر أو التبليغ، وهكذا نجد أن مبدأ سريان 2 القرار الفردي من يوم صدوره أقر فقها وقضاء لصالح الأفراد في مواجهة الإدارة ليس لصالح الادارة في مواجهة الأفراد إذا القول بأحقية الإدارة في التمسك بقرارتها الفردية من يوم صدورها دون علم الأفراد بها مساس صارخ بحقوق الافراد على الاقل الحق في الإعلام بالقرار الإداري فالعدالة تقضي أولا إعلام الفرد بالقرار الإداري ثم نفاذ القرار في مواجهته

القرار التنظيمي:

إختلف فقه القانون الإداري بخصوص بدء سريان القرار الإداري التنظيمي في مواجهة الإدارة فبينما ذهب إتجاه إلى القول أن الإدارة تلزم بقراراتها التنظيمية من يوم صدورها، أي لآخر في الفقه خلاق ذلك وأقر مبدأ عدم قابلية سريان القرار التنظيمي في مواجهة الإدارة إلا من يوم نشره وسنبين ذلك فيما يلي:

الفرع الأول: القرار التنظيمي ينفذ في مواجهة الإدارة من يوم صدور

ذهب جانب من الفقه الفرنسي أمثال الفقه ديفو وإيزاك إلى القول أن القرار الإداري يتيح أثاره بمجرد صدوره وتلزم الإدارة بمضمونه منذ اللحظة الأولى الميلاد ، ولا يجوز لها تعطيل نفاذه والإحتجاج بعدم نشره لأن النشرة قرر لمصلحة الأفراد أما الإدارة فيفرض بالقرارات الصادرة عنها و ترتيب على هذا الرأي الفقهي يجوز للأفراد التمسك بالقرار التنظيمي تجاه الإدارة حتى قبل نشره علما ان النشر وسيلة لصالحهم، فإن عملوا بالقرار قبل نشره جاز لهم التمسك به و إلتزامت جهة الإدارة بمضمونه من يوم صدوره ، ويبدو أن جانبا من الفقه في مصر لا يؤيد مسألة التمييز بين القرارات الفردية والتنظيمية فيما يخص بدء سريان القرار الإداري إذ ذهب الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط مؤلفه القرار الإداري إلى القول ... (على ان المجلس الدولة الفرنسي يقصر هذه الإمكانية على القرارات الفردية فقط دون الأخيرة لكي يمكن الافراد مطالبة الإدارة بحقوقهم المستمدة منها ولاشك أن الفرقة غير منطقية لأنه تحقق العلم بالقرار فعلا لوجب أن يتسارى أثره في الحالتين بإعتبار أن غاية القرار سواء بالنشر أو الإعلام ماهي إلا توصيل مضمون القرار وفحواه إلى علم المخاطبين به

الفرع الثاني: القرار الإداري التنظيمي لا ينفذ في مواجهة الإدارة إلا من يوم نشره

ذهب أغلبية الفقه في فرنسا إلى قرار مبدأ عدم نفاذ الفرار التنظيمي في مواجهة الغدارة إلا من تاريخ نشره و بالتالي لا يجوز للأفراد التمسك بمضمون القرار وإلتزام جهة الإدارة بتنفيذه إلا بعد نشره ونتيجة لذلك إقترن القرار الإداري من حيث بدأ سريانه بالقانون، وهذا الأخير لا يطبق قبل نشره ، بل بعد النشر كما قضت بذلك المادة الرابعة من القانون المدني الجزائري و بعد التشابه بين بدء السريان بالنسبة للقرارات التنظيمية من جهة والقانون من جهة أخرى أن كلا منهما ينظم مسالة معينة بشكل عام ومجرد ولقد تأثر مجلس الدولة الفرنسي بهذا الرأي في قرار له صدر بتاريخ 30-11-1966 وتتلخص وقائع القضية أن مرسوما تنظيمي صدر بتاريخ 5 جويلية 1960 يمنع العسكريين نسبة معينة من مرتباتهم كمزايا عائلة

وذلك بدء التاريخ 01-11-1960 غير أن هذا المرسوم لم ينشر في الجريدة الرسمية فطالب المدعى.

سريان (تنفيذ)القرار الإداري في مواجهة الأفراد

إذا كان القرار الإداري ينفذ في حق الإدارة بصدوره فإنه لا يكون كذلك في مواجهة الأفراد، فيلزم لذلك علمهم به إحدى وسائل الإعلام المقررة قانونا كما لا تسري القرارات الإدارية في موجهة الأفراد إلا من تاريخ العلم بها بموجب شهرها وذلك إما بواسطة نشرها أو تبليغها إلى المعنيين بها أو الإعلان أو بالعلم بها يقينا أو بأي صورة كانت وبصورة عامة. فإن القرارات الإدارية تقضي النشر، خلافا للقرارات الفردية التي تتطلب التبليغ

بالنسبة للقرارات التنظيمية العامة، يمكن الطعن عليها بأحد طريقين: الطريق المباشر بمخاصمتها في ذاتها مباشر، أو بالطريق غير المباشر من خلال تطبيقها على الأفراد بقرارات فردية، ويبني على ذلك أن فوات ميعاد الطعن بالنسبة للقرار التنظيمي العام لا يمنع من مهاجمة من خلال الطعن على القرار الفردي الصادر بالتطبيق له في الميعاد الخاص بهذا الأخير.

إن شهر القرار الذي يبدأ معه جريان ميعاد الطعن يتم كقاعدة عامة وطبقا للمادة 24 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 بالنشر أو الإعلان "مفاد هدا النص(م24 قانون مجلس الدولة) ان ميعاد الطعن بالإلغاء يسري من تاريخ نشر القرار المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به" وان مناط بدء سريان ميعاد رفع الدعوى هو واقعة نشر القرار المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به، ذلك أن جريان ميعاد الطعن تختلف طريقته كأصل عام بحسب نوع القرار: فالقرارات التنظيمية العامة يتم شهرها بالنشر، والقرارات الفردية تنشر بالإعلان إذا استقر قضاء هذه المحكمة على أن القرارات التنظيمية العامة هي التي يسير بميعاد الطعن فيها من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية، أما القرارات الفردية التي تمس مراكز قانونية ذاتية فيسري ميعاد الطعن فيها من تاريخ إعلانها إلى صاحب الشأن ويرجع اختلاف طريقة الشهر بالنسبة لنوعي القرارات الإدارية على هذا النحو إلى اختلاف طبيعتها

ذلك أن القرارات التنظيمية العامة ، بحكم عموميتها وتجريدها تشمل عددا غير قابل للحصر والتحديد من الأشخاص، أما القرارات الفردية فهي على العكس ذات تتوجه بخطابها إلى فرد معين بذاته أو أفرادا معينين بذواتهم، فيمكن بالتالي إعلانهم شخصيا.

الإعلان هو الوسيلة الوحيدة بالنسبة للقرارات الفردية على عكس القرارات التنظيمية العامة التي يكفي في شأن العلم بها النشر في الجريدة الرسمية أو في النشرات المصلحية حيث يتعذر بالنسبة للقرارات الأخيرة حصر الأشخاص الذين تنطبق عليهم مما لا يكون معه ثمة محل الاشتراط الإعلان إلى أشخاص بذواتهم.

سريان القرار بأثر مباشر

الفرع الأول: النشر

فالمقصود به إبلاغ القرار لكل من يهمه موضوعه أو للجهات ذات العلاقة به، وعرف أيضا بأنه "وسيلة رسمية فرضها المشرع على الإدارة مصدرة القرار الإعلام الناس به وأسموه بالعلم الرسمي بالقرار، كما يعق الطريقة التي يتم من خلالها علم أصحاب الشأن بالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية أو اللائحية، وقد عرف أيضا بأنه "إتباع الإدارة الشكليات المقررة بالقرار وعرفه البعض الآخر على أنه إعلان الناس ومنهم صاحب الشأن بموجبات القرار الذي تصدره الإدارة حق يكونوا على لا شك أن القول بسريان القرار الإداري التنظيمي في حق المخاطبين به دون نشره من جانب الإدارة المعنية سيخلف غير سليم على مستوى الإدارات العمومية فتبادر حينئذ كل إدارة معنية التكتم على قراراتها خوفا من الطعن فيها إداريا أو قضائيا. ومع ذلك تطالب بتنفيذه هذه القرارات اتجاه الأفراد وإذا كان القرار الإداري مجسدا في التنظيم قد اشتراك مع القانون في ميزة العمومية والتجرد وجب حينئذ أن يشترك معه في وسيلة الإعلام وهذه الوسيلة هي نشر، ومتى علم الشخص بالقرار أو أفترض فيه العلم به بواسطة النشر نجم عن ذلك جملة من الآثار القانونية أهمها بدء سريان أجل الطعن الإداري أو القضائي ذلك أن نصوص القوانين والتنظيمات المختلفة حينما تفرض على جهة الإدارة نشر قراراتها فإنه. بالمقابل تعطى للمعنيين، حق الطعن الإداري فيها

مثلا بتوجيه تظلم إداري (رئاسي ، ولائي) أو يتم طعن قضائي واستثنى القانون من ذلك حالتين موافقة المعني على نشر مسائل خاصة أو ترخيص التنظيم الجاري به العمل بذلك وبهذه القاعدة وهذا الالتزام يكون القانون الجزائري قد وفر ضمانه للمعنى بالقرار بعدم إطلاع الجمهور على مسائل خاصة به بواسطة النشر، وحتى لا تتخذ جهة الإدارة أداة النشر كأسلوب للإضرار بالأفراد والأصل أن النشر يخص القوانين اعتبارا من أنها تمس قواعد عامة ومجردة فينبغي أن يعلم الناس بالقانون حتى يطبق بشأنهم و يلزمون بالامتثال إليه.كما أن نشر القوانين تسبقه مرحلة الإصدار فيصدر رئيس الجمهورية نص القانون المصادق عليه طبق للمادة 126من الدستور ثم ينشر في الجريدة الرسمية ليوزع بحسب منطوق المادة 4 من القانون المدني ولما كان القرار الإداري مع القانون في احتواءه على قواعد عامة ومجردة كما لو تعلق الأمر بمرسوم رئاسي ينظم قواعد إبرام الصفقات العمومية أو تعلق بمرسوم يخص فئة معينة من الأفراد المجتمع كالتجار أو الفلاحين أو الأساتذة الجامعيين وغيرهم، فإن هذا رئاسيا كان أو تنفيذيا بل حتى ولو في شكل قرار وزاري مشترك أو أحادي (فردي) فإن هذا ينبغي نشره ليعلم الجمهورية به من المعنيين وغير المعنيين ويشمل نشر القرار كافة محتوية وكل مضمونه حتى يلم أصحاب المصلحة به إلماما نافيا للجهالة، وعليه فإن نشر ملخص له إن إلزاما الإدارة بنشر قراراتها إذا ما كانت تنطوي على قواعد عامة ومجردة ، أمر تؤيده مبادئ العادلة ذاتها إذا كيف يلزم الأفراد بالتقيد بمضمون القرار والامتثال إليه إذا كان التزام يقع على عاتق الإدارة إلا أنه يحميها من جهة أخرى ويحمي أيضا الجهة المعنية بالقرار اعتبارا من أن النشر يكفل لهم ضمانة العلم بمضمون القرار حيث نصت المادة 8 من المرسوم 88-131 المؤرخ في 4 جويلية 1988 ، المنظم العلاقات بين الإدارة و المواطن على "يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها وينبغي في هذا الإطار أن تستعمل وتطور أي سند مناسب للنشر والإعلام " ونصت المادة 9 من ذات المرسوم على ما يلي:

"يتعين على الإدارة أن تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين".

من النصيين تعلق الأمر بمركز قانوني تنظيمي أن تبادر إلى الإعلام الأفراد به ووسيلة الإعلام كما ذكرها النص حددت بالنشر إذ من غير المعقول التمسك بسريان القرار إذا لم يسبق نشره ولم يطلع عليه المعني بالأمر والقاعدة العامة فيما يخص النشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية أنه يتعلق بقرارات السلطة المركزية كمراسيم الرئاسة والمراسيم التنفيذية والقرارات الوزارية المشتركة والوزارية الصادرة عن وزارة واحدة كما أن مختلف الوزارات تملك نشرة رسمية خاصة بها نشر فيها القرارات الإدارية المتعلقة بالقطاع، ولقد جرى تخصيص المادة الأخيرة من كل مرسوم رئاسي أو تنفيذي أو قرار وزاري مشترك أو قرار وزاري أحادي مضمونها "ينشر هذا المرسوم... القرار في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية كما تنتشر القرارات الإدارية الخاصة بالولاية في نشرة القرارات الإدارية للولاية المنظمة بمقتضى المرسوم رقم 81-151 المؤرخ في 1981/07/18 المتضمن أحكاما عامة أما القرارات الإدارية الأخرى فتبلغ فرديا وألزمت المادة 7 من نفس المرسوم الولاية بإيداع نسخة من نشرة القرارات لدى فترة وزارة الداخلية والأمانة العامة للحكومة والنيابة العامة ودوائر الولاية وبلدات الولاية.

ومن أمثلة ذلك في القانون الجزائري ما نصت عليه المادة 6 من المرسوم التنفيذي 95-293 المذكور على وجوب نشر قرارات إجراء المسابقات والإمتحانات والإختيارات المهنية بالنسبة للأسلاك الوظيفية بدرجة مساعد إداري رئيسي فما فوق ومن وسائل التبليغ هنا يمكن أن نذكر ما يلي:

الإعلان أو التبليغ بواسطة البريد (الإرسال):

تعتمد الإدارة في كثير من الحالات إلى تبليغ قراراتها الإدارية الفردية إلى المعنيين بواسطة البريد الموصى عليه مع العلم بالوصول وتطرح هذه الطريقة إشكالية استلام المظروف من غير المعني وقد يدعي أنه خاليا2 وليس في محتواه قرار كما حدث في قضية واقعية عرضت أمام مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1952/12/19 بما

يجعل جهة الإدارة في موقف قانوني حرج أمام القضاء وتوجه صعوبة كبيرة في إقناع القاضي بأن مضمون القرار بلغ إلى علم المعني غير أن المحكمة العليا في مصر أجازت في قرار لها بتاريخ 1958/04/24 التبليغ بواسطة خطاب بعلم الوصول "القاعدة أن الإعلان لا يخضع الشكليات المعنية يتعين سلوكها تقديم عن طريق محضر أو عن طريق خطاب يعلم الوصول وهو لم يذهب إليه جانب من الفقه في مصر مستندين أن إرسال القرار الإداري عن طريق البريد يعد قرينة على العلم به".

التبليغ بواسطة الفاكس:

إن تطور وسائل الاتصال وتنوعها دفع الإدارات المختلفة إلى محاولة استغلال بعض الوسائل الالكترونية كالفاكس لتبليغ قراراتها للأفراد وهو ما يطرح إشكالا قانونيا تمثل في مدى قانونية هذا التبليغ وهو يسري القرار في حق الفرد متى بلغ به بواسطة الفاكس وتطبيقا لهذا النص فإن وقرار الإعلان المسابقة أو الامتحان أو الاختيار المهني لا ينفذ في حق المعنيين إلا نشره وقد يرتب القانون على النشر آثار تنظيمية أخرى، وقد يفرض القانون على جهة الإدارة إتباع وسيلة النشر أو التبليغ في ذات الوقت

الفرع الثاني: التبليغ

يقصد بالإعلام تبليغ القرار الإداري إلى المخاطب به بالذات كما يقصد بالتبليغ إخطار المعني أو المعنيين بالقرار رسميا بنسخة من القرار بالكيفية التي حددها القانون أو الكيفية المعتمدة داخل الدولة وعرفته المحكمة العليا في مصر أنه "الطريقة التي تنقل بها جهة الإدارة القرار الإداري إلى الفرد بعينه أو أفراد بذواتهم أو بخصوص حالة أو حالات معينة كما هو الحال بالنسبة لقرار تعيين موظف أو منح رخصة مزاولة مهمة معينة وعلى ذلك لا يكفي نشر القرار لافتراض العلم به والإعلان أو التبليغ ليس له شكل خاص كقاعدة عامة فكل ما من شأنه أن يحمل القرار بمحتوياته إلى علم الجمهور أو إلى علم الموجه إليه يعتبر إعلانا صحيحا ويتميز العلم بواسطة التبليغ أنه علم حقيقي وثابت في حق المبلغ إليه بخلاف العلم بواسطة الأسلوب النشر فهو فرضي فيفترض أن يطلع المعني على القرار وينفذ في حقه بعد النشر ولو يطلع عليه والأصل أن القرارات الفردية ينبغي تبليغها ليعلم المخاطب

بها بمضمونها حتى تبدأ مرحلة جديدة تتعلق بالطعن في القرار الإداري إما أمام جهة إدارية باعتماد أسلوب التظلم أو أمام جهة قضائية باللجوء إلى القضاء ورفع دعوى إلغاء مثلا1 وتجد قاعدة التبليغ أساسها القانوني في التشريع الجزائري خاصة في المادة 35 من المرسوم 88-131 والتي جاء فيها "لا يحتاج لأي قرار ذي طابع فردي على المواطن المعني بهذا القرار إلا إذا سبق تبليغه إليه قانونا هذا إن لم يكن هنا نص قانوني أو تنظيمي مخالف" وبهذا النص يكون القانون الجزائري وفر للفرد مجال القرارات الفردية ضمانه التبليغ ليصير على علم بمضمون القرار الإداري المبلغ له والتعرف فيما بعد موقفه منه، ويبدو الأمر في غاية طبيعته إذ كيف يلزم شخص الموظف بالعمل في مصلحة جديدة أو مكتب جديد إذا لم يبلغ إليه قرار النقل وكيف تنفذ ضده عقوبة تأديبية ولا يبلغ بمنطوق القرار التأديبي ومن الوسائل التي يمكن التبليغ بواسطتها نجد ما يلي:

التبليغ عن طريق الاستلام: ويقتضي هذه الطريقة انتقال موظف رسمي إلى موظف الموجه إليه القرار لإعلانه وترك صورة بمحتوياته وهو ما أشارت إليه م13 من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصرية غير أن هذه الطريقة تثير إشكالية تسليم القرارات الإدارية لغير المعني كأن تترك نسخة القرار عند زوجته أو أحد أقاربه مثلا أو عند النواب خاصة وأن القانون الإجراءات المدنية الجزائري في المادة 23 منه لم يتشدد فيرفض تبليغ عريضة للمعني شخصيا.

بما يعني في النهاية صلاحية مد قواعد قانون إجراءات المدنية وتحديدا المادة 23 لتطبيق على تبليغ القواعد الإدارية غير أن مثل هدا الحكم من الصعب التسليم به بالنظر لآثاره الخطيرة بالنسبة للمعني بالقرار ولا أدل على ذلك مجلس الدولة الفرنسي أجاز في مرحلة الأولى تبليغ القرار الإداري إلى وكيل صاحب الشأن ثم في مرحلة أخرى 1972 لم يعتبر الإعلان صحيحا إذا بلغ وكيل الشأن

الإعلان الشفهي: إن السؤال الذي يطرح بهذا الصدد هل يجوز تبليغ القرارات الإدارية إلى صاحب الشأن شفهيا؟

إن تبليغ القرار الإداري لصاحب الشأن شفاهة يجعل الإدارة في موقف صعب بشأن إثبات تبليغها للمخاطب به بما يترتب عنه أن مدة الطعن في القرار مفتوحة وهذا الوضع يخدم المعني بالقرار ولا يخدم جهة الإدارة التي يكون من مصلحتها إتباع وسيلة أخرى لتبليغ القرار غير وسيلة الإعلان الشفهي، وإذ تعلق الأمر بسريان مدة الطعن الإداري أو القضائي في القرار الإداري وجب حينئذ ضبط تاريخ التبليغ الذي يقوم على فكرة العلم الحقيقي ولا يكون ذلك إلا بأسلوب التبليغ الرسمي لا طريقة التبليغ الشفهي الذي يثير الكثير من الإشكالات القانونية الإدارة إذ بادرت إلى تبليغ المعني بطريقة المشافهة فكيف تثبت ذلك في الملف الإداري والوظيفي للمعني.

ومن القرارات القضائية الصادرة في هذا المجال نجد قرار الغرفة الإدارية والمحكمة العليا الصادرة بتاريخ 1989/04/08 قصية ط، ع ضد وزير الصحة ووزير التعليم العالي حيث ذهبت الغرفة الإدارية أنه ينبغي إبلاغ الموظف بقرار النقل وكل قرار إداري يتضمن خرق هذه الشكلية يعد باطلا

الفرع الثالث: العلم اليقيني

من المعلوم أن النشر و الإعلام من وسائل بالقرارات الإدارية و لا يعني ذلك ألا يتحقق العلم بهما وحدهما و إنما توجد طريقة أخرى و هي العلم اليقين يحدث العلم بهذه الوسيلة باجتهاد صاحب الشأن بسمع فردي منه و قد يقع علمه المصادقة قبل أن تبلغه به الإدارة أو يكون قد فوجئ بالعلم بصدوره و مضمونه عن طريق نفي شخص آخر أو يكون قد قام بتنفيذه فعلا بعد عمله به و قد يحدث أيضا هذا العلم إذا قامت الإدارة باتخاذ إجراء في مواجهة صاحب الشأن لتنفيذ القرار قبل تبليغه به ففي هذه الحالات و غيرها يتحقق العلم بالنسبة لصاحب الشأن و يكون علما يقينيا إذا ظهر دليل أو قرينة على علمه بالقرار وقد يتقدم صاحب الشأن بتظلم ضد القرار يشرح فيه تفاصيل و مضمون القرار وقد يقوم بتنفيذ القرار تنفيذا ماديا فيعد التنفيذ قرينة على عمله به فالعلم بالقرار لا يصبح علما يقينا إلا إذا اثبت أمام القاضي ما يؤيد هذا اليقين أما إذا لم يظهر الدليل فلا يعتبر علما يقينا و إنما يعتبر علما فرضيا أو افتراضيا ومن ثم يمكن تعريف العلم اليقيني بأنه وصول القرار إلى علم الأفراد

بطريقة مؤكدة عن غير طريق الإدارة وعليه فان لم يقدم الإدارة في هـذه الحالـة عـلى تبليـغ قرارها للمعنى به ومع ذلك تحقق له العلم بمضمون القرار فصار عالما بمحتواه كنا أمام حالة العلم باليقين فنظرية العلم بـاليقين لا تقـوم عـلى فكـرة الظـن أو الاحـتمال بـل تقـوم عـلى التأكيد و القطع و الجزم و إزالة على شك أن المعنى بلغ إلى علمه القرار بغير طريق الإدارة

ونظرية العلم اليقيني من صياغة القضاء الفرنسي الذي حـرص عـلى ضـبط شروط لهـا و رغم ذلك فالفكرة لم تلق اجتماعا على مستوى الفقه سواء في فرنسا أو مصر بل لقيت انتقـاء شديدا من جانب بعض الفقه

وقد أوجد الفقهاء شروط الأعمال هذه النظرية تتمثل فيما يلي:

أن يحصل العلم لغير النشر أو التبليغ:

من الطبيعي القول أننا أمام علم يقيني إذا لم تبادر جهة الغدارة إلى نشر القـرار وتبليغـه فإن سلكت طريق النشر في حالات يفرض عليها القانون النشر، أو سلكت طريق التبليـغ فـلا تكون أمام وضعية تفرض تطبيق نظرية أو فكـرة العلـم اليقينـي وعـلى ذلـك فـإن أو شروط وجب التأكد من توافر الأعمال وتطبيق هذه النظرية وعـدم قيـام الغـدارة بإتبـاع إجـراءات نشر القرار الإداري أو تبليغه أي ما كانت الأسباب التـي دفعتهـا لـذلك، إهـمال مـن جانبهـا، نسيان عدم الاكتراث بحقوق الآخرين، كثرة الأعمال فإن تحقق قيامها بإجراء النشر أو التبليغ فلا يمكن تطبيق فكرة العلم اليقيني.

أن يكون المعني بالقرار قطعيا لا ظنيا:

إذا كانت فكرة العلـم اليقينـي تعنـي في جملتهـا سريـان القـرار الإداري في حـق المخاطب به دون نشره أو تبليغه والنشر والتبليغ هـما أهـم وسـائل العلـم بـالقرار وأكثرها تطبيقا وشيوعا. فإن سريان القرار الإداري في حـق المعنـي لا يتحقـق إلا إذا تم التأكد أن المعني بالقرار صار عالما به رغم عدم إتباع إجراءات النشر والتبليغ من جانب الإدارة كأن يحصل له العلم به عن طريق شخص تبليغ لنفس الجهة مصـدرة القرار، وهذا العلم بالقرار لا يقوم على فكرة الفرضية أو الاحتمال أو الظن بل يقوم

على فكرة القطع والتأكيد أن المعني علم بالقرار ولذلك سميت النظرية فقها وقضاء بنظرية العلم اليقيني.

أن يشمل العلم بالقرار جميع أجزاءه وعناصره:

حتى تطبق نظرية العلم اليقيني ومن ثم يسري القرار في حق المخاطب به رغم عدم نشره أو تبليغه وجب توافر الشرطين المذكورين أن يحصل العلم بجميع أجزاء وعناصر القرار الإداري أي لا يتحقق العلم بجزاء أو عنصر من القرار بالنسبة لعناصر وأجزاء أخرى فهنا نكون أمام علم جزئي بمضمون القرار الأعلى وشامل لذلك ذهبت المحكمة العليا في مصر على القول "قد جرى قضاء هذه المحكمة أن العلم اليقيني الذي يبدأ منه سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء هو العلم بالقرار وبكافة عناصره علما يمكن الطاعن من تحديد مركزه القانوني بالنسبة للقرار المطعون فيه، ومن ثم يحدد الطريق للطعن فيه وعليه يقع على عاتق الإدارة المعنية عبء إثبات واقعة العلم بالقرار بمختلف أجزائه ومحتوياته، وليس ذلك بالأمر البسيط الهين عليها فأفضل لها أن تبادر بالنشر في حالات وجوب النشر أو التبليغ على أن تكون في وضعية صعبة لإثبات علم المعني بالقرار بمضمونه وبجميع محتوياته لتستفيد فيما بعد الآثار الناتجة عن تطبيق نظرية العلم اليقيني. وبالتالي قد تدفع بسقوط آجال الطعن في القرار محل العلم وإذا كان المعني بالقرار على علم به وتحقق ذلك وشمل العلم كل أخبراء القرار نتج عن ذلك أن المعني عرف مركزه القانوني الجديد بكل دقة ووضوح بما يمكنه في النهاية من الطعن في القرار إداريا أو قضائيا ومن المفيد للإشارة أن القضاء الإداري في فرنسا اتصف بالتذبذب فيما يخص تطبيق فكرة أو نظرية العلم اليقيني فيتشدد تارة ويعدل تارة أخرى عن تشدده فيكون مرنا

ومن القرارات القضائية الصادرة في هذا المجال نجد قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا الصادر بتاريخ 1993/04/11 قضية والي الجزائر و(ز، م) حيث ذهبت الأخيرة إلى عدم الاعتداء بفكر العلم اليقيني وسببت قرارها بما يلي "حيث أن وحينئذ فإن النظرية التي أسسها الاجتهاد القضائي والمتعلقة بالعلم اليقيني بشكل محدد جدا وبتقديم الدليل الذي لا يمكن رفضه والذي يثبت رسميا بأن المعني قد علم بلا منازع

بالقرار الإداري المطعون فيه حيث أنه في دعوى الحال، فإن مجرد وجود الحكم الصادر عن محكمة بئر مراد رايس لا يمكن أن يشكك الدليل على تبليغ هذا الحكم للطاعن مثبتا بذلك بشكل برسمي على الطاعن علمه بالقرار المطعون فيه" ويتضح من الحيثية أعلاه أن المحكمة العليا سابقا ممثلة في غرفتها الإدارية لم تستبعد فكرة العلم اليقيني ولم تهاجمها بل كل مل في الأمر أنها لم تتأكد واقعة العلم اليقيني بالقرار طالما لم يثبت لديها تبليغ القرار القضائي.

سريان القرار بأثر رجعي:

الفرع الأول: تعريف قاعدة سريان القرار الإداري بأثر رجعي:

الأصل أن تسري أثر القرارات الإدارية على المستقبل ولا تسري بأثر رجعي على الماضي احتراما للحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي تمت في ظل نظام قانون سابق واحتراما لقواعد الاختصاص من حيث الزمان والمسلم به في القضاء الإداري أن قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية هي قاعدة آمرة وجزاء مخالفتها بطلان القرار الإداري ذي المباشر الرجعي ومع ذلك فإن الإدارة قد ترى في بعض الحالات والاعتبارات معينة أن ترجع آثار القرار إلى تاريخ سابق على تاريخ نفاذه وهو ما يسمى بسريان بأثر رجعي ويقوم مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية إلى عدة اعتبارات تتمثل في:

احترام الحقوق المكتسبة: إذا اكتسب الأفراد حقا في ظل نظام قانوني معين أو رتب لهم قرار إداري مركزا قانونيا معينا، فإنه لا يجوز المساس بهذا المركز إلا بنص خاص ويسري التغيير أو التعديل في هذا المركز بأثر حال ومباشر من تاريخ العمل به وليس بأثر رجعي.

استقرار المعاملات بين الأفراد: المصلحة العامة تقتضي أن لا يفقد الأفراد الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم ومراكزهم الذاتية التي تمت نتيجة لتطبيق أوضاع القانونية السابقة

احترام قواعد الاختصاص: تقوم قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية على ضرورة اقتداء مصدر القرار على اختصاص من سلفه.

الفرع الثاني: حالات تطبيق مبدأ سريان مبدأ سريان القرار الإداري بأثر رجعي:

حالة صدور قرارات إدارية تنفيذ القرارات القضائية: نكون أمام هذه الحالة عندما تصدر الجهة القضائية المختصة قرارا قضائيا يقضي هنا يفرض على الإدارة إصدار قرارات إدارية يقضي بإلغاء قرار إداري أن تصدر قرارات إدارية تعلن فيها عن إزالة قانونية تسبب فيها القرار الإداري الملغى من جانب القضاء، وبفعلها هذا تؤكد امتثالها المضمون القرارات القضائية.

ولا شك أن عودة القرار الإداري الثاني إلى الماضي وإزالته لأوضاع قديمة هو في صالح الفرد المعني بالقرار ومن جهة أخرى يبرهن أن الإدارة تعمل في إطار مبدأ المشروعية واحترامها لحقوق الأفراد ولسلطة القضاء.

حالة إصدار قرارات إدارية مفسرة:

إذا كانت جهة الإدارة تملك سلطة إصدار قرار إداري وتنفيذ مضمونه فلا شيء يمنعها قانون أن تبادر إلى إصدار قرار ثاني له علاقة بقرار أول غامضا ينجز عنه تفسيرات مختلفة. بما يفرض على الجهة الإدارية المختصة التدخل لإصدار قرار آخر لإزالة هذا الغموض وتوضيح مضمون القرار الأول وتفسيره.

ولا شك أن التفسير إن تعلق بالقرار الأول وجب أن يرعى تاريخ نفاذه بما يعني أن القرار الثاني سينفذ على الماضي ولا يمثل ذلك انتهاكا لمبدأ عدم الرجعية بل أن هذا السريان الماضي فرضته ظروف تطبيق قرار إداري غامض هو القرار الأول.

رجعية القرارات الإدارية الساحبة:

درج القضاء على أن الإدارة بسحب القرارات الإدارية يتم بأثر رجعي نظرا لإعلامه القرار المسحوب من تاريخ صدوره، فالإدارة تملك حق سحب قراراتها التنظيمية في كل وقت سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة وكذلك يجوز لها سحب قراراتها الفردية الغير المشروعية والمرتبة لحقوق ذاتية خلال مدة الطعن بالإلغاء.

رجعية القرارات الإدارية لمقتضيات المرافق العامة:

أشعر القضاء الإداري في فرنسا ومصر على عدم تطبيق قاعدة رجعية القرارات الإدارية كلما تعارض تطبيقها مع مقتضيات سير المرافق العامة.

سريان القرار الإداري على المستقبل.

في مقابل قاعدة عدم الرجعية القرارات الإدارية على الماضي تملك الإدارة في بعض الأحيان أرجاء تنفيذ القرار الإداري إلى تاريخ لاحق ودرج القضاء الإداري على التمييز في ذلك بين القرارات الإدارية التنظيمية أو اللوائح والقرارات الإدارية الفردية:

القرارات الإدارية التنظيمية:

تملك الإدارة أرجاء آثار القرارات التنظيمية إلى تاريخ لاحق لصدورها لأن ذلك لا يتضمن اعتداء على سلطة الخلق، لأن الخلق يملك دائما حق سحب أو إلغاء أو تعديل قراراته التنظيمية لأنها لا ترتب حقوق مكتسبة بل تنشئ مراكز تنظيمية عامة.

_ القرارات الإدارية الفردية:

الأصل في القرارات الإدارية الفردية أن لا يجوز للإدارة أن ترجئ آثارها للمستقبل لأن ذلك يمثل اعتداء على السلطة القائمة في المستقبل لأنه يولد عنها مراكز قانونية خاصة، يستطيع الأفراد أن يحتجوا بها الإدارية في المستقبل بقرار التعيين خلافا لقواعد الاختصاص.

ومع ذلك يجوز أحيانا ولضرورات سير المرافق العامة تأجيل آثار القرار الإداري إلى تاريخ لاحق، فيكون المرجع هنا هو الباعث وليس التأجيل ذاته، ويكون الحكم على مشروعية هذا القرار أن يكون محله قائما حتى اللحظة المحددة للتنفيذ، فإذا انعدم هذا الركن أصبح القرار منعدما لانعدام ركن المحل فلا يرتب أثر.

طرق تنفيذ القرارات الإدارية.

فبعد نشر أو تبليغ القرارات الإدارية يجب تأمين تنفيذها فعليا أي تجسيدها في الواقع ومن المفروض يلزم الأفراد المخاطبون بالقرار الإداري بتنفيذه وعدم التهرب من واجب الطاعة، متى صدر القرار الإداري من السلطة الإدارية المختصة وكانوا على علم به وكلما طلب منهم ذلك وهذا ما يسمى بالتنفيذ الاختياري أو الحرّ. والواقع أن التنفيذ الاختياري يكون متى كان الوعي المدني منتشرا في المجتمع وعلى الأفراد المتضررين إثبات عدم صحة القرارات الإدارية أمام القضاء.

ولكن مادام اتخاذ القرارات الإدارية ينتج عنه بصفة عامة أعباء والتزامات بالنسبة للمواطنين فإنه قد يحصل أن المواطنين يرفضون الامتثال لقرار الإدارة، ففي هذه الحالة كيف يمكن للإدارة إجبارهم على الطاعة أي تنفيذ القرار الإداري؟

عادة تعتمد الإدارة عند رفض المواطنين على تطبيق القرار الإداري على اتخاذ عقوبات جزائية أو إدارية ولكن في بعض الحالات تستطيع الإدارة أن تنفذ قراراتها بوسيلتين إما عن طريق الإدارة وإما عن طريق القضاء.

التنفيذ الاختياري للقرارات الإدارية:

الأصل أن يلتزم الجميع (إدارة عامة وأفراد) بتنفيذ القرارات الإدارية بعد أن تصبح نافذة، أي التقيد بالآثار المتولدة عنها سواء كانت حقوق أو التزامات.

بالنسبة للإدارة: إذا كان عبء التنفيذ يقع على الإدارة فإنه يجب عليها تتخذ الإجراءات والتدابير الكفيلة بتطبيق القرار كأن تقطع صرف الراتب للموظف الذي صدر قرار إداري بفصله أو قبول استقالته.

إن الإخلال بالالتزام بتنفيذ القرار الإداري من طرف الإدارة يرتب المسؤولية سواء بناء على أساس الخطأ الشخصي أو المرفقي كما يتجلى من الإلمام المادة 30 من المرسوم رقم 88-131 السابق.

بالنسبة للأفراد: تساهم مشاركة الأفراد مشاورتهم في إعداد وتكوين القرارات الإدارية في الالتزام والتحمس في تنفيذها والانصياع لها خلاف للأسلوب الاستبدادي الذي يقوم على تحكم الرؤساء الإداريين ونفوذهم وتفردهم باتخاذ القرارات الإدارية

وتنفيذ القرارات الإدارية بالنسبة للأفراد يظهر في حالتين:

حالة الأولى: محل القرار حق أو رخصة: يسعى الأفراد لاستيفاء ذلك وفق التدابير السارية المفعول وما على الإدارة سوى تسهيل عملية التنفيذ والامتناع عن كل ما شأنه عرقلة ذلك، وفي هذا السابق جاءت المادة 01 و37 من المرسوم 88/131 السابق لتنص على ما يلي: "يحق للمواطن أن يحتج على الإدارة بالتعليمات والمنشورات والمذكرات والإعلانات التي أصدرتها" مثال: قرار الانتداب يقدم المعنى الوثائق اللازمة وعلى الإدارة متابعة التنفيذ القرار بتمكينه من التمتع بهذا الحق مادام مستوفي الشروط اللازمة.

حالة الثانية: محل القرار الالتزام: يجب على الفرد إما القيام بعمل أو الامتناع عم عمل حسب مضمون القرار. مثال: قرار توقيف موظف: ينفذ من خلال الانقطاع طيلة مدة التوقيف عن ممارسة مهامه الوظيفة المنبثقة عن منصب عمله.

العوامل المساعدة على التنفيذ الاختياري للقرارات الإدارية

إن التنفيذ الاختياري أو الحر للقرارات الإدارية سواء بالنسبة للأفراد من جهة ومن جهة أخرى هناك العديد من العوامل التي تساعد وتسهل تنفيذ القرار الإداري بالطريق الاختياري وهذه العوامل تتمثل فيما يلي:

حسن إعداد وإنجاز عملية اتخاذ القرارات الإدارية إذ يؤدي ذلك إلى تنفيذها من طرف المخاطبين لها بعد اختيار وتلقائيا بصورة سليمة وفعالة.

وجود رأي عام قوي وواع ومتشبع بالروح والغير الوطنية ونزعة الولاء والإخلاص للأمة والدولة فكلما هناك وعي سياسي وقانوني وحسن مدني ووطني كان التنفيذ الحر للقرارات من طرف المواطنين هو الأصل

إن القرارات الإدارية تتمتع بالقوة القانونية الإلزامية وقرينة الشرعية والسلامة إذا ليس المخاطبين بها أن يتمتعوا عن تنفيذها وليست لهم التحجج والتذرع بحجة

الشك في مدى شرعية القـرارات لأن قرينـة وصـحة القـرارات الإداريـة تقـوم عـلى أسـاس أن الإدارة العامة والدولة رجل شريف يستهدف دوما تحقيق الصالح العام.

وينجم عن هذه القاعدة أنه من يدعي عدم صحة وشرعيـة القـرارات الإداريـة أن يثبـت ذلك بوسائل الإثبات القانونية أي عبء الإثبات يقع دوما على الأفراد، فـالإدارة العامـة دومـا في مركز المدعي عليه فيما يتعلق بدعاوي شرعية القرارات الإدارية ودعوى الإلغاء.

التنفيذ الإجباري للقرارات الإدارية:

بما كان من امتيازات السلطة العامة ومراعاة لمقتضيات المصلحة العامة فإن الإدارة تتمتع بسلطات ومكانات قانونية لتنفيذ قراراتها في حالة امتناع المخاطبين بها عن تنفيذها ويعـرف التنفيذ الإجباري للقرار بأنه "قدرة الإدارة عندما تتخذ قرارا إداريا أن تطبقه مبـاشرة بنفسـها عن طريق الأداة المستعملة في ذلك القوة العمومية ضد الأفراد الرافضين لهذا القرار".

ويعرف كذلك بأن أحد الإمتيازات التي تتمتع بهـا سـلطة الإدارة والـذي تسـتطيع الإدارة بموجبها أن تقوم بتنفيذ قراراتها بشكل مباشر على الأفـراد دون اللجـوء إلى القضـاء ويخضـع التنفيذ الإجباري لعدة شروط قدمها الفقه وأخذ بها القضاء لاستخدام هذا الأسلوب وتتمثـل في:

_ رفض المخاطب بالقرارات أن يمتثل طواعية للقرار الإداري.

_ أن يقتصر استعماله على القدرة اللازم والضروري لتنفيذ القرار.

_ وجود نص يسمح باللجوء لهذا الأسلوب.

تنفيذ القرار الإداري عن طريق القضاء:

التنفيذ القضائي للقرارات الإدارية هو التنفيذ الأصيل المقرر للإدارة العامة لتنفيذ قراراتهـا في غير حالات التنفيذ المباشر والجبري.

وتلجأ الإدارة إلى هذا النوع من التنفيذ عن طريق رفـع دعـوى أمـام القضـاء لاستصدار أحكام جنائية ومدنية، اعتبار من أن الإدارة لها حق التقـاضي بموجـب

تمتعها بالشخصية المعنوية التي تخول لها هذا الحق وهذا أعمالا للمادة 50 من القانون المدني

في هذه الحالة يتخذ التنفيذ القضائي ثلاث صور هي:

الفرع الأول: الجزاءات الجنائية: تسمح النصوص المنظمة للعديد من المجالات بتوقيع عقوبات جنائية جراء عدم تنفيذ القرارات الإدارية من خلال الأحكام الجزائية Dispositions pénales التي تتضمنها والتي تخول للإدارة رفع دعواها أمام القضاء الجنائي

أمثلة:

نص قانون رقم 04-7 المؤرخ في 2004/08/14 المتعلق بالصيد على العقوبات جزائية في حالة عدم التقيد والالتزام برخص الصيد

وتنص المادة 152 من المرسوم الرئاسي 02-250 على ما يلي: " يعرض عدم احترام أحكام هذا المرسوم إلى تطبيق العقوبات المنصوص عليها في التشريع المعمول به"

وحتى في حالة عدم النص مباشرة على العقوبات الجنائية فإن المادة 159 من قانون العقوبات نصت على عقوبات جزائية كما رأيت (سابقا فقرة 129)

الفرع الثاني: الجزاءات المدنية:

إذا كانت الدعوى العمومية هي الوسيلة القضائية العامة التي يمكن للإدارة الالتجاء إليها لتنفيذ قراراتها الإدارية شريطة أن تنص القوانين على عقوبات جنائية توقع بحق الأفراد الرافضين أو المخالفين لتنفيذ القرارات الإدارية بطبيعة الحال، فإن لجوء الإدارة للدعوى المدنية محل خلاف كبير ويثر في فرنسا إشكالات قانونية لا حصر لها خصوصا في مجال تحديد الجهة القضائية المختصة بنظر الدعوى المدنية.

تطور الإجتهاد القضائي المدني بخصوص اختصاص المحاكم النظامية بنظر الدعاوي المدنية المقدمة لاستصدار حكم قضائي بالتنفيذ ومر بمرحلتين مختلفتين:

المرحلة الأولى: انقسمت المحاكم النظامية في هذه المرحلة من المراحل الاجتهاد القضائي إلى طائفتين إزاء اختصاصها بالنظر إلى الدعوى المدنية وتتجلى هذا

التباين في وجهات النظر القضائية في مجال الاستيلاء المؤقت على المساكن باعتباره المجال الذي اعتادت فيه الإدارة اللجوء إلى قاضي الأوامر المستعجلة لاستصدار أوامر بإخلاء تلك المساكن وطرد السكان بالقوة.

المرحلة الثانية: استقر الاجتهاد القضائي النظامي على ما يبدو على أن الدعوى الجنائية هي الوسيلة القانونية الوحيدة التي يمكن للإدارة اللجوء إليها واستخدامها لضمان تنفيذ قراراتها الإدارية فهي الوسيلة القانونية المتاحة أمامها لتحقيق ذلك وعليه لا يجوز للإدارة العامة كقاعدة عامة الالتجاء إلى الدعوى المدنية لضمان تنفيذ قراراتها الإدارية فهي وسيلة قانونية غير متاحة أمامها.

ويميل الفقه والقضاء الإداري إلى تأييد هذا الاجتهاد القضائي القاضي بعدم اختصاص المحاكم الإدارية بنظر المنازعات الناشئة عن تنفيذ القرارات الإدارية وعليه يتعين على الإدارة العامة اللجوء إلى التنفيذ المباشر في حالة غياب الدعوى العمومية فلا يمكنها قانون التنازل أو التخلي أو حتى التهاون في ضرورة تنفيذ القرارات الإدارية.

فإذا استقر الاجتهاد القضائي النظامي والإداري على عدم إمكانية التجاء الإدارة للدعوى المدنية لضمان تنفيذ قراراتها فهناك بعض الاستثناءات التي ترد على هذه القاعدة العامة.

أولا- في مجال عقود الإدارة العامة:

تملك الإدارة العامة اللجوء إلى القضاء النظامي عن طريق الدعوى المدنية لضمان إيقاع العقوبات التعاقدية المنصوص عليها في العقد بحق المتعاقد

ثانيا- في مجال الأملاك العامة:

تملك الإدارة العامة اللجوء إلى الدعوى المدنية لإخلاء الأراضي الأميرية من مشغليها بغير حق ودون أية صفة قانونية لهذا يتعين عليها الالتجاء إلى القضاء النظامي لاستصدار حكم قضائي بملكيتها لهذه الأموال وإخلائها من الأفراد

ثالثا-إذا استحال قانونا استخدام امتياز التنفيذ المباشر:

يخول المشرع أحيانا بعض الأشخاص المعنوية الخاصة صلاحية إصدار قرارات إدارية دون أن يمنحها صلاحية تنفيذها تنفيذا مباشرا، وعليه يتعين على تلك الأشخاص

المعنوية اللجوء إلى الدعوى المدنية لضمان تنفيذ قراراتها الإدارية باعتبارها الوسيلة القانونية المتاحة في حالة غياب الدعوى العمومية، وتتجلى هذه الفرضية أيضا في حالة التنظيمات المهنية (نقابات المحامين، والأطباء والمهندسين)

رابعا: في حالة النص القانوني الصريح

تمتلك الإدارة بداهة اللجوء إلى أسلوب الدعوى المدنية إذا وجد نص قانوني صريح يجيز لها استخدام هذا الأسلوب القضائي.

الفرع الثالث: الجزاءات التأديبية

تستخدم الإدارة أحيانا الجزاءات التأديبية التي تملك توقيعها قانونا في مواجهة من يرفض الانصياع لقراراتها أو أوامرها ومن أمثلة ذلك العقوبات التأديبية التي توقع على الموظفين المخالفين لأوامرها والعقوبات التي توقع على المنتفعين بخدمات المرافق العامة من مخالفات إزاء القرارات المنظمة لهذا الانتفاع والجزاءات الجنائية والمالية الواردة في أنظمة الضبط الإداري هي خبرات سالبة للحرية كالغرامات والمصادرة والحبس وإغلاق المحلات المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة العامة الخطرة فضلا عن سحب التراخيص الخاصة بمزاولة المهن الحرة والتجارية.

الخاتمة:

إن المتابعة المستمرة لخطوات تنفيذ القرار تمكن من اكتشاف الصعوبات والمعوقات التي يقابلها التنفيذ والعمل على حلها مبكرا وبقدر الإمكان.

إن المتابعة تمكن من متخذ القرار من اتخاذ الإجراءات التي يراها مناسبة نحو القرار أو العمل على تنفيذه، يضاف إلى ما سبق أن عملية المتابعة لتنفيذ القرار تساعد على تنمية روح المسؤولية لدى المرؤوسين وحثهم على المشاركة في إتخاذ القرارات، كما أنها تعني لدى متخذي القرار أو مساعديهم القدرة على تحري الواقعة والدقة في التحليل أثناء عملية التنفيذ مما يساعد على اكتشاف ومعرفة مواقع القصور والخلل والاختناق والتحري عن أسبابها واقتراح سبل علاجها.

الفصل الثامن

المركزية واللامركزية في اتخاذ القرارات الحاسمة

عرف التنظيم الإداري مجموعة من التطورات الهامة يمكن حصر النظم الادارية التي عرفتها مختلف الدول في نظامين أساسيين و هما:

نظام وحدة السلطة الادارية ويطلق عليها (المركزية الادارية) ونظام تعدد السلطات الادارية و يطلق عليها (اللامركزية الادارية)

الفرق بين المركزية واللامركزية الادارية:

المركزية الإدارية La centralisation administrative

المقصود بالمركزية الإدارية تركيز السلطة الإدارية في يد رجال السلطة المركزية في العاصمة، وفي يد تابعيهم مع خضوعهم للسلطة الرئاسية للوزير باعتباره الرئيس الإداري الأعلى بوزارته

والمركزية الإدارية صورتان:

التركيز الإداري La concentration administrative

معناه الاقتصار في اتخاد القرارات الإدارية على الوزارة في العاصمة وخصوصا في يد الوزير (المركزية مع التركيز)

عدم التركيز الإداري La déconcentration administrative

هو الاعتراف لبعض موظفي الوزارة بسلطة اتخاد بعض القرارات ذات الأهمية القليلة أو المتوسطة دون الرجوع أو اللجوء إلى الوزير المختص اللامركزية الإدارية La décentralisation administrative

وهي ترك جزء من الوظيفة الإدارية بين أيدي هيئات إدارية مصلحية إقليمية أو جهوية، متمتعة بالشخصية المعنوية، لتباشرها تحت الوصاية الإدارية للسلطات المركزية. فكيف تتوزع الاختصاصات بين السلطة المركزية و هذه الهيئات المستقلة و كيف يتم تحديد نشاط هده الهيئات وهل تختلف حدة الوصاية الإدارية من دولة إلى أخرى وما هي معاييرها.

المبادئ العامة للتنظيم المركزي

سنتناول في هدا الفصل دراسة المركزية الإدارية في ثلاثة مباحث و التي ستقسم بدورها إلى فقرات.

مفهوم المركزية الإدارية

يقصد بالمركزية الإدارية حصر مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في أيدي أعضاء الحكومة وتابعيهم في العاصمة أو في الأقاليم مع خضوعهم جميعا للرقابة الرئاسية التي يمارسها عليهم الوزير.

والمركزية نسق إداري مؤسس على الإنفراد المطلق في صياغة القرارات السياسية والإدارية وتدبير الشؤون العامة للبلاد انطلاقا من مركز العاصمة، وتعني أيضا التوحيد وعدم التجزئة، فالمركزية هي توحيد مظاهر النشاط الإداري في الدولة وتجميعها في يد السلطة التنفيذية.

ويستنتج من التعريف السابق للمركزية الإدارية أنها تتكون من ثلاثة عناصر هي: الحصرية ـ التبعية الإدارية ـ السلطة الرئاسية

الفقرة الأولى: الحصرية أو (تركيز السلطة بين أيدي الإدارة المركزية)

وهي حصر الوظيفة والمهمة الإدارية في الدولة وفي أجهزتها حيث تحتكر الإشراف على جميع المرافق والهيئات الإدارية. ويترتب على الأخذ بالأسلوب الإداري المركزي أن سلطة اتخاذ القرارات من الناحية القانونية تتركز في أعلى قمة الهرم الإداري سواء أكان ذلك في يد رئيس الدولة أو الحكومة، وليس معنى ذلك أن القرارات لا بد وأن تصدر من الأجهزة الإدارية العليا فقط، ولكن المقصود هو أن الجهاز الإداري الأعلى يبقى دائما هو صاحب حق التوجيه وذلك بما يصدره الرئيس إلى مرؤوسيه من تعليمات وأوامر وما يتوفر عليه من سلطات حول مراقبة أعمال المرؤوسين، إذ أن للرئيس حق إجازتها أو إبطالها أو تعديلها أو الحلول محلهم في أدائها. إذن فالتنظيم الإداري المتركز على الأسلوب المركزي يتمثل في شكل هرم إداري ينبثق من القمة حيث تتركز جميع السلطات الإدارية وينتهي بالقاعدة مرورا بأجهزة ومؤسسات وأفراد ينفذون الأوامر والتعليمات الصادرة عن الحكومة المركزية، وذلك في ظل

التبعية الإدارية للسلطة المركزية إذ أن النظام الإداري التسلسلي يبقى المعيار الرئيسي الذي يتميز به النظام الإداري المركزي.

بمعنى أن لهذه الأخيرة(الحكومة) وحدها السلطة في إصدار القرارات الإدارية النهائية وتتضمن هذه السلطة ولاية تعديل هذه القرارات أو تعديل آثارها أو سحبها أو إلغائها حسبما تقتضيه ملائمات حسن سير المرافق العمومية.

ومن مظاهر المركزية كذلك تركيز الاختصاصات الفنية في يد مجموعة من الأخصائيين في العاصمة يدرسون المسائل ويعدون القرارات ليرفعوها إلى الوزير المختص لاتخاذ القرار والتوقيع عليه وقد تكون هناك مشاركة من جانب بعض الهيئات الموجودة في الأقاليم، إلا أن هذه المشاركة لا تعدو أن تكون مجرد دراسات تمهيدية لاستخلاص الآراء التي قد تنير الطريق أمام السلطة المركزية في تسيير شؤونها العامة ويرتبط بالتركيز الإداري احتكار الوزراء لسلطة التعيين في الوظائف العمومية، فلا يترك اختيار الموظفين المحليين في الأقاليم والمدن على هيئات محلية كما أن المركزية تبعد أي نظام من شأنه إخراج الموظفين من هيمنة الإدارة المركزية

الفقرة الثانية: السلطة الرئاسية

هي العنصر الأساسي في تحديد الصفة المركزية لأي جهاز إداري، وهي لها أهمية كبرى في نظام المركزية الإدارية على مختلف مستوياته وهي جوهر النظام الإداري المركزي.

و يمكن أن تعرف السلطة الرئاسية قانونيا و فنيا تعريفا عاما بأنها القوة أو الديناموا الذي يحرك التدرج أو السلم الإداري و القائم عليه النظام الإداري المركزي في الدولة و مفهوم السلطة الرئاسية هي حق على الإدارة العامة و القانون الإداري سلطة استعمال قوة الأمر و النهي من أعلى طرف الرئيس الإداري المباشر و المختص وواجب الطاعة و الخضوع و التبعية من طرف المرؤوس المباشر للرئيس الإداري المباشر المختص ففكرة السلطة الرئاسية تتألف من عنصرين هما:

أ- حق استعمال سلطة أو قوة الأمر و النهي

ب - واجب و التزام الطاعة و الخضوع و التبعية من قبل الموظف أو العامل العام المرؤوس

صور المركزية الإدارية

هناك صورتان للمركزية الإدارية و هما التركيز الإداري و عدم التركيز الإداري

الفقرة الأولى: التركيز الإداري

بمقتضاها تتركز السلطة الإدارية كلها في عمومياتها و جزئياتها في يد الوزراء في العاصمة حيث لا يكون لممثلهم في الإقليم سلطة للبت في الأمور الإدارية أي تتركز سلطة التنفيذ في مكاتب الوزراء حيث لا تكون هناك أي سلطة خاصة لغيرهم من الموظفين المنتشرين في البلاد حيث يشرف الوزراء من العاصمة على جميع المرافق العامة سواء كانت تلك المرافق وطنية أو محلية اي محل في مثل هذا النظام لمجالس بلدية أو إقليمية منتخبة تتولى الإشراف على المرافق المحلية و يمثل ذلك أساسا في تركيز ولاية البت و التقرير النهائي في جميع شؤون الوظيفة الإدارية في يد رجال الحكومة المركزية، بمعني إن يكون من حق هؤلاء وحدهم سلطة إصدار هذه القرارات الإدارية النهائية و ما تتضمنه هذه السلطة من ولاية تعديل هذه القرارات و تعديل أثارها أو سحبها أو إلغاءها، كما يترتب على تركيز إصدار القرارات الإدارية احتكار عمال الحكومة المركزية و السلطة التعيين في الوظائف العامة، فلا يترك اختيار للموظفين في الولايات و البلديات و الهيئات المحلية في سكان المناطق.

الفقرة الثانية: عدم التركيز الإداري

و بمقتضاها يخول إلى موظفي الوزراء في العاصمة أو في الأقاليم سواء بمفردهم أو في شكل لجان ولاية البت في بعض الأمور دون حاجة للرجوع إلى الوزير.

كما أن تطبيق نظام عدم التركيز الإداري ضرورة لازمة في تنظيم الدولة و في كل المشروعات نظرا لما يترب على التركيز المطلق من تعقيدات و قد أخذت معظم الدول الحديثة بصورة عدم التركيز الإداري و لهذا أخذت القوانين الحديثة تقيم بجانب رئيس السلطة التنفيذية جهازا إداريا يتدرج في وحدات إدارية منظمة تنظيما

رئاسيا، الأمر الذي يقتضي الاعتراف ولموظفيها غير أن قيام الدولة المعاصرة على أسلوب عدم التركيز الإداري لم يكن من شأنه في بداية الأمر أن يسلب مظاهر الوظيفة الإدارية بعمومياتها و جزئياتها من يد الحكومة إنما خفف العبء عن العاصمة بتحويل جزء من سلطاتها إلى مصالح و عمال منشرين في مختلف إقليم الدولة (و بلدياتها وولاياتها) و تبقى كل هذه الهيئات و المصالح و هؤلاء الموظفين مرتبطين بعلاقة التدرج الرئاسي طبقا للسلم الإداري القائم على قاعدة التابعية من ناحية، حيث تكون الهيئة الأدنى تابعة للهيئة التي تعلوها صعودا إلى أن نصل إلى قمة الهرم و على قاعدة السلطة الرئاسية حيث تكون الهيئة الأعلى بمثابة الرئيس الإداري للهيئة التي تدنوها نزولا إلى أن نصل إلى قاعدة الهرم.

غير أنه قد تحتاج بعد طول التجربة أن نظام عدم التركيز الإداري و إن أدى إلى تخفيف العبء عن العاصمة إلا أنه لم يحقق ديمقراطية الإدارة على صورة أكمل تقدير نضام المركزية الإدارية.

الفقرة الأولى: مزايا المركزية الإدارية

للإدارة المركزية عدة مزايا نذكر منها ما يلي:

1- الأخذ لمبدأ الإدارة المركزية يؤدي إلى الوحدة الإدارية في الدولة و يساهم إلى حد كبير في تثبيت سلطات الحكومة المركزية في التمكين لها فهو ضد التجزئة و لذلك أخذت الدولة الحديثة في أول الأمر لمبدأ تركيز السلطة.

2- الأخذ بمبدأ الإدارة المركزية يؤدي إلى توحيد الإدارة و تناسقها تبعا لتوحيد أساليب و أنماط النشاط الإداري في مختلف مرافق الدولة، كما يؤدي مع طول التجزئة إلى استقرار الإجراءات و اكتسابها مع الزمن الدقة و وضوحا و نسوخا، مما يبعد الروتين الإداري عن التعقيد و يساهم إلى حد كبير في تحقيق السرعة الواجبة في إنجاز الأعمال الإدارية.

3- الأخذ بمبدأ الإدارية المركزية هو الأسلوب الإداري الوحيد الذي يلائم المرافق العامة في بعض الأنظمة التي تهدف إلى أداء الخدمات على نطاق واسع.

4- من مزايا الأخذ بالإدارة المركزية أيضا أنها تساعد على انتقاء رجال الإدارة

بطريق التعيين و بذلك تتمكن من انتقاء الرجال الأكفاء ذوي المواهب والخبرة الفنية و القانونية و الإدارية.

5- الأخذ بها تؤدي إلى تجميع القوة العامة أي الإمكانيات العامة في الدولة في يد الإدارة المركزية، و يعتبر هذا مانعا و شرطا أساسيا كي تنجو الدولة من الثورات الداخلية و توطد الأمن العام في الداخل.

الفقرة الثانية: عيوب المركزية الإدارية

بالرغم ما للمركزية من مزايا إلا أن لها إلى جانب ذلك بعض من العيوب و التي نذكر منها.

1- البطيء في إنجاز المعاملات نتيجة الروتين الإداري و التعقيد بسبب كثرة الرئاسات المتعددة في الإدارة المركزية.

2-أنها تعتبر سلاح خطير في يد السلطة، يأخذ شكل الضغط على المواطنين لسبب التعطيل في تصريف معالجة الأمور بسوء النية فالإدارة المركزية تولد بطئا في كثير أعمال الإدارة، و تؤدي إلى تراكم القضايا أمام الإدارة المركزية، و هذا العيب يترتب على العيب السابق المتعلق بالبطيء في إنجاز مما يؤدي إلى تأخير البت و إلى صدور قرارات قد تكون عاجلة غير مدروسة، كما أنها تؤدي إلى وحدة تامة في الحلول التي توضع في معالجة الأمور كافة أي أنها تضع حلول متشابهة بل موحدة لقضايا قد تكون مختلفة دون الاهتمام بالأوضاع و الظروف الخاصة لكل منها، و لقد رأى البعض التخليص من عيوب المركزية الإدارية فقاموا بالأخذ ببعض اللامركزية و ذلك للتخفيف عن كاهل السلطة المركزية و في محاولة منهم لتلاقي العيوب التي سبق ذكرها و الناجمة عن الإدارة المركزية.

المبادئ العامة للتنظيم اللامركزي

مفهوم اللامركزية الإدارية وأنواعها وأسسها

الفقرة الأولى: تعريف اللامركزية الإدارية

إن اللامركزية بمعناها الكامل تتحقق حينما يكون تشكيل مجالس الهيئات المحلية من أعضاء يختارون جميعاً بالانتخاب، مما يستبعد أية مشاركة للسلطة المركزية في تشكيل مجالس الوحدات المحلية.

وتكون اللامركزية ناقصة إذا كان تشكيل مجلس الوحدة المحلية مختلطاً، أي مكوناً من أعضاء منتخبين من سكان الإقليم ومن أعضاء معينين من قبل الإدارة المركزية.

إلا أن هناك رأي أخر في الفقه يؤكد على انعدام الصلة بين أسلوب الانتخاب واللامركزية الإدارية، حيث أن هذا الأسلوب يمكن الأخذ به في تكوين السلطات الإدارية جميعاً، المركزية منها وغير المركزية.

الفقرة الثانية: أنواع اللامركزية الإدارية

اللامركزية الإقليمية:

وتتحقق بمنح جزء من التراب الوطني للشخصية المعنوية. يعني منحه الاستقلال الإداري والمالي في مباشرة الاختصاصات الموكلة إليه بهدف السهر على تحقيق المصالح المحلية تحت إشراف الحكومة ورقابتها.

اللامركزية المرفقة:

وتتحقق بمنح مرفق عام سواء أكان وطنيا أو محليا الشخصية المعنوية يعني منحه الاستقلال الإداري والمالي في تسير شؤونه إلا أن هدا الاستقلال غير مطلق وإنما هو مقيد بشرط الرقابة أو الوصاية من طرف السلطات المختصة. وتختلف اللامركزية المرفقة عن الإقليمية بكون الشخص العام لمرفقي ينشا لتحقيق غرض محدد ويكون اختصاصه محدودا فيما لا يتجاوز الغرض المحدد الذي أنشئت لتحقيقه بينما ينشا الشخص الإداري المحلي لرعاية مصالح طائفة من الناس تقيم في إقليم من أقاليم الدولة.

كما يكون لشخص الإداري المحلي وجود من الناحية المادية يسبق وجوده القانون. اما الشخص العام لمرفقي فلا يكون له وجود قبل إنشاء المرفق ومنحه الشخصية المعنوية إلى درجة يمكن القول أن الشخص الإداري المحلي يعتبر أعلى درجة وأوسع اختصاص وسلطانا من الشخص الإداري المرفقي.

الفقرة الثالثة: الأسس العامة للامركزية الإدارية

1- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

بمعنى أن ثمة مصالح محلية ينبغي ترك مباشرتها والإشراف عليها لمن يهمه الأمر حتى تتفرغ الحكومة المركزية لمصالح أخرى ذات طابع عام تهم الدولة كلها فمثلا اذا كانت الدولة تهيمن على المرافق ذات الأهمية الكبرى كمرافق الأمن والدفاع والقضاء والمواصلات عبر التراب الوطني فان المرافق المحلية كالنقل المحلي و توزيع الماء والكهرباء.... يستحسن تركها لمن يستفيدون منها مباشرة فهم أدرى باحتياجهم إليها واقدر على تسييرها فضلا عما في دلك من تخفيف عبئ إدارتها عن الحكومة المركزية.

2- أن يعهد بالإشراف على هده المصالح إلى هيئات منتخبة

حيث أن الإدارة المحلية تسعى بالأساس إلى إسناد المصالح المحلية إلى من يهمهم الأمر ودلك لإشباع حاجياتهم المحلية بأنفسهم ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الإقليم أو المدينة أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة فان المشرع قد جعل إسناد هذه المصالح المحلية إلى من ينتخبونه نيابة عنهم ومن ثمة كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليم

3-استقلال المجالس في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية:

هذا الاستقلال ليس منحة من الحكومة المركزية وإنما هو مقرر من المشرع ويخضع لمقتضيات القانون ولا يراد بذلك الاستقلال الفصل المطلق بين المصالح المحلية ودائرة المصلحة الوطنية. كما لا يراد بذلك الاستقلال جعل كل جماعة محلية في معزل عن الأخرى وإنما ثمة صلة تربط تلك الجماعات مع بعضها البعض

في إطار مبدأ التعاون والتكامل والتعايش لأنها تؤلف في الواقع جزءا من جماعة أوسع نطاقا وهي المجتمع الوطني.

العناصر المميزة للامركزية الإدارية

الفقرة الاولى: اللامركزية الإدارية و اللامركزية السياسية

تعرف اللامركزية الإدارية بأنها أي فعل تقوم الحكومة عبره بنقل السلطة والمسؤولية رسميا إلى فاعلين ومؤسسات على مستوى أدنى في تراتبية سياسية وإدارية ومناطقية، فهذا النقل للصلاحيات الإدارية يمكن الأقاليم من مزاولة عمل الدولة فيما يخص تنفيذ ومتابعة وتسيير الاستثمارات العمومية، وينبغي أن يكون تحويل السلطات إلى الأقاليم مصاحبا بتوفير الوسائل المالية الضرورية للتنمية الإقليمية اللامركزية.

كما تعني اللامركزية عند البعض الآخر أن تعترف الدولة للأشخاص المعنوية الدنيا (بلديات، مجالس جهوية، مؤسسات عمومية) بنوع من الاستقلالية في تسيير شؤونها الداخلية، لكن دائما تحت إشراف ومراقبة السلطة المركزية.

ان اللامركزية السياسية لا توجد الا في الدولة الاتحادية اما اللاتمركزية الادارية فتوجد في جميع الدول سواء كانت بسيطة او مركبة وتنصرف كذلك الى السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وتختص الولايات بسلطاتها في الحدود التي يمارسها الدستور الاتحادي اما اللامركزية الادارية فمقصورة على بعض الوظائف الادارية المتعلقة بالمرافق المحلي.

الفقرة الثانية: اللامركزية الإدارية واللاتركيز الإداري

تتشابه اللامركزية الإدارية واللاتركيز الإداري في أن كلا منهما يؤدي إلى توزيع السلطات الإدارية والى عدم تركيزها في جهة واحدة. ويختلفان في أن اللاتركيز الإداري يعتبر صورة من صور المركزية وبالتالي فان استقلال ممثلي السلطة المركزية إنما هو استقلال عارض يجوز للوزير سحبه في أي وقت. كما أن اختصاص هؤلاء الممثلين يخضع لرقابتها الرئاسية بكل ما تحمله هذه الكلمة من معنى. بخلاف استقلال الهيئات اختصاصها وفق للأوضاع التي يحددها المشرع. وتتحمل مسؤولية

تصرفاتها ولا تملك السلطة المركزية عليها إلا حق الوصاية الإدارية. كما يمكن القول أن اللاتركيز الإداري قد يكون خطوة في سبيل اللامركزية الإدارية لان نقل السلطة إلى يد الهيئات المحلية يكون حيز يسر من نقلها عما اذا كانت بيد الوزير مباشرة.

تقييم نظام اللامركزية الإدارية

الفقرة الأولى: مزايا اللامركزية الإدارة

1-يؤكد المبادئ الديمقراطية في الإدارة: لأنه يهدف إلى اشتراك الشعب في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق العامة المحلية.

2-يخفف العبء عن الإدارة المركزية. إذ أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية أو المرفقية يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة وإدارة المرافق القومية.

3- النظام اللامركزي أقدر على مواجهة الأزمات والخروج منها. سيما وأن الموظفين في الأقاليم أكثر خبرة من غيرهم في مواجهة الظروف والأزمات المحلية كالثورات واختلال الأمن، لما تعودوا عليه وتدربوا على مواجهته وعدم انتظارهم تعليمات السلطة المركزية التي غالباً ما تأتي متأخرة.

4- تحقيق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب وتوفير الخدمات في كافة أرجاء الدولة، على عكس المركزية الإدارية حيث تحظى العاصمة والمدن الكبرى بعناية أكبر على حساب المدن والأقاليم الأخرى.

5- تقدم اللامركزية الإدارية حلاً لكثير من المشاكل الإدارية والبطء والروتين والتأخر في اتخاذ القرارات الإدارية وتوفر أيسر السبل في تفهم احتياجات المصالح المحلية وأقدر على رعايتها.

الفقرة الثانية: عيوب اللامركزية

1- يؤدي هذا النظام إلى المساس بوحدة الدولة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين الوزارات والهيئات المحلية.

2- قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية لتمتع الاثنين بالشخصية المعنوية ولأن الهيئات المحلية غالباً ما تقدم المصالح المحلية على المصلحة العامة.

3-غالباً ما تكون الهيئات اللامركزية أقل خبرة ودراية من السلطة المركزية ومن ثم فهي أكثر إسرافاً في الإنفاق بالمقارنة مع الإدارة المركزية.

ولا شك أن هذه الانتقادات مبالغ فيها إلى حد كبير ويمكن علاجها عن طريق الرقابة أو الوصايا الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية والتي تضمن وحدة الدولة وترسم الحدود التي لا تتجاوزها تلك الهيئات.

وفي جانب آخر يمكن سد النقص في خبرة الهيئات اللامركزية من خلال التدريب ومعاونة الحكومة المركزية مما يقلل من فرص الإسراف في النفقات والأضرار بخزينة الدولة.

ويؤكد ذلك أن اغلب الدول تتجه اليوم نحو الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية على اعتبار أنه الأسلوب الأمثل للتنظيم الإداري.

من خلال هذا العرض نخلص الى أنه كلما رسخت المركزية الإدارية كلما رسخت أصول الديمقراطية في دولة من الدول ازدهرت اللامركزية الإدارية فيها و من ثم فسلطات رئيس الدولة الإدارية تختلف ضيقا و اتساعا بحسب نظام الحكم الذي تأخذ به الدولة فدور رئيس الدولة في الدساتير الآخذة بالنظام البرلماني إنما هو دور محدود نظرا لقيام ذلك النظام على قاعدة أساسية تقضي أن رئيس الدولة يسود و لا يحكم و على العكس تزداد سلطة رئيس الدولة إلى أقصى حد ممكن في النظام الرئاسي.

فالدولة الحديثة تأخذ و تطبق نظام عدم التركز الإداري في القيام بمسؤوليات و مهام وظيفتها التنفيذية (الإدارية) فكذا يتجمع الدولة الحديثة بين أسلوبين مختلفين في نطاق تنظيم و توزيع وحدات و أجهزة النظام الإداري في الدولة و تقسيم و توزيع سلطة الوظيفة الإدارية النهائية و الباتة اللازمة لإدارة و تسيير الوظيفة الإدارية.

و في الأخير تتبادر إلى أذهاننا إشكالية مفادها ما يلي:

ما هي أفضل الأسس و المبررات و أدق القواعد و الأساليب الفنية و القانونية لتحديد نطاق كل من النظامين (المركزي و اللامركزي) ؟

اللامركزية الإدارية ومساهمتها في التنمية المحلية

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل مساهمة اللامركزية الإدارية في تحقيق التنمية المحلية. نظرا لما حظي به كل من المفهومين من اهتمام كبير في الخطاب التنموي والسياسي خلال العقدين الأخيرين، وخاصة في البلدان النامية وقد حاولت الدراسة تعريف اللامركزية الإدارية وشروطها، وتمييزها عن مفاهيم ومصطلحات أخرى تستخدم أحيانا كمرادفات لها مثل الأقلمة واللاحصرية، كما بينت الدراسة أن اللامركزية الإدارية مفهوم متعدد الأبعاد والمستويات، حسب حجم ونوع الصلاحيات الممنوحة لأجهزة الحكم المحلية وكذلك تعرضت هذه المعالجة إلى تطور مفهوم التنمية المحلية وأهدافها، ومدى مساهمة اللامركزية الإدارية في تحقيقها.

من خلال دور اللامركزية كإطار لتخطيط وتنفيذ التنمية المحلية، ودورها كذلك في توسيع قاعدة المشاركة الشعبية وترسيخ الديمقراطية المحلية وقد خلصت الدراسة إلى ضرورة مراعاة جملة من الإعتبارات عند تطبيق سياسة اللامركزية، لضمان تفادي أي آثار سلبية قد تنجم عن تطبيق مثل هذا النوع من نظم الإدارة مقدمة: تواجه هيمنة الدولة على إدارة الحكم تحديا كبيرا إثر التغيرات الكبيرة التي تعرفها العلاقة بين الدول والأسواق والمجتمع المدني، بفعل العولمة والتغير التقني السريع. ولم يعد دور الدولة في التنمية بمنأى عن مثل تلك التغيرات؛ ولا أدل على ذلك من تخليها عن الكثير من الأعمال التنموية لفائدة أجهزة للحكم على مستوى إقليمي أو

محلي في إطار سياسة اللامركزية فالدولة القومية (الوطنية) بعد تراجع هيمنتها بادرت بالرجوع إلى الهويات الترابية والفاعلين المجاليين المحليين، مما انبثق عنه ظهور ترتيبات مجالية جديدة، وبروز عناصر فاعلة على المستوى المحلي في ظل اللامركزية والتي اتبعتها الدولة الوطنية بحثا عن أنماط جديدة لاندماجها، ولحل الصعوبات التي تعرفاها هذه الدول حاليا على المستوى الاقتصادي وعلى مستوى عناصر العقد السياسي وإزاء تأكد النزعة نحو انسحاب الدولة من الاقتصاد والعمل التنموي والتهيوي على الصعيدين الوطني والإقليمي، وكذلك تراجع المد التضامني العالمي وتضاؤل نصيب بلدان العالم الثالث من الاستثمارات الخارجية المباشرة واشتداد تحركية رأس المال المعولم والمنافسة بين الشركات العالمية، أصبحت التنمية المحلية بديلا ملائما للتدخلات الحكومية المؤقلمة والمكثفة ويحاول هذا العمل دراسة دور اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية، وسنسعى في المحور الأول منه إلى تحديد مفهوم اللامركزية وتمييزه عن جملة مصطلحات تستخدم على نطاق واسع كمرادفات له، بينما نخصص المحور الثاني لتبيان مفهوم وأهداف التنمية المحلية على أن يهتم المحور الثالث من هذا البحث بدور اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية.

أولا: اللامركزية الإدارية، مفاهيم ومنطلقات

تطبق الدول المختلفة في إدارة شؤونها السياسية والتنموية أساليب إدارة مركزية أو لامركزية أو الاثنين معاً. ويحسن بنا في مستهل الحديث عن علاقة اللامركزية بالتنمية المحلية، توضيح بعض المفاهيم والمصطلحات السائدة في الخطاب الإعلامي والأكاديمي، والتي يستعملها البعض كمترادفات مع اختلافها الكبير، لكن قبل ذلك ماذا نعني باللامركزية؟

1-في تعريف اللامركزية وشروطها

تختلف النظرة إلى مفهوم اللامركزية من بلد لآخر نظرا لتباين الاستراتيجيات المتبعة من طرف الدول، وبصفة إجمالية يمكن القول بأن اللامركزية – التي تمثل بالنسبة للعديد من الدول أداة لتنفيذ سياسة تهيئة المجال - هي عملية ترمي إلى

نقل أنشطة اقتصادية وخدمية من منطقة مركزية مسيطرة إلى أقاليم قليلة النمو وتعرف اللامركزية الإدارية بأنها <<أي فعل تقوم الحكومة عبره بنقل السلطة والمسؤولية رسميا إلى فاعلين ومؤسسات على مستوى أدنى في تراتبية سياسية وإدارية ومناطقية >>، فهذا النقل للصلاحيات الإدارية يمكن الأقاليم من مزاولة عمل الدولة فيما يخص تنفيذ ومتابعة وتسيير الاستثمارات العمومية، وينبغي أن يكون تحويل السلطات إلى الأقاليم مصاحبا بتوفير الوسائل المالية الضرورية للتنمية الإقليمية اللامركزية كما تعني اللامركزية عند البعض الآخر << أن تعترف الدولة للأشخاص المعنوية الدنيا (بلديات، مجالس جهوية، مؤسسات عمومية) بنوع من الاستقلالية في تسيير شؤونها الداخلية، لكن دائما تحت إشراف ومراقبة السلطة المركزية وهناك أيضا من يعتبر اللامركزية مسار أو سياقا يتخلى بموجبه مركز عن جزء من سلطاته وامتيازاته، لصالح مجالات أخرى، فهي بهذا المعنى تحويل جزء من الصلاحيات إلى سلطات أدنى.

ويشترط لقيام اللامركزية عناصر أساسية هي:

- وجود مصالح محلية ذاتية تتمتع بالشخصية المعنوية، فإلى جانب المرافق التي تؤمنها الدولة (كالدفاع والبريد...)، توجد أيضا خدمات تؤمنها إدارة محلية كتوزيع الكهرباء والماء في الأقاليم، وتتولى الدولة في هذا المجال عملية تحديد المرافق العامة التي تعتبرها وطنية وتلك التي تعتبرها محلية ولكي تتمكن وحدات الإدارة المحلية من إدارة شؤونها يجب أن يكون لديها موظفون وأملاك وموازنة خاصة، وأن تمتلك حق التقاضي أي أن تتمتع بالشخصية المعنوية.

- تنظيم مجالس إدارية محلية مستقلة تنتخب من بين الناخبين المسجلين في المنطقة ومن قبل هؤلاء الناخبين.

- أن لا تخضع أجهزة السلطة المحلية لرقابة صارمة من قبل السلطة المركزية حيث تحقق اللامركزية نوعا من الاستقلال الذاتي غير المطلق، بمعنى أن السلطة المحلية تبقى خاضعة لرقابة السلطة المركزية أو لرقابة ممثليها المحليين، إلا أن هذه الرقابة لا ينبغي أن تكون حادة.

2- بين اللامركزية والأقلمة واللاحصرية

يجب التمييز بين مفهومي اللامركزية والأقلمة، حيث يعني الأول نظاما بموجبه تدير مجموعة ترابية أو مصلحة فنية ذاتها تحت مراقبة الدولة، بينما يحيل المفهوم الثاني إلى لا مركزة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية لفائدة الأقاليم كما أنه لا مجال للخلط بين اللامركزية واللاحصرية (عدم التركز) الذي يعني << تحويل جزء من الأنشطة من مركز متشبع إلى أطراف أو مناطق غير متشبعة>>. إن الخلط والمزج بين مفهومَيْ اللامركزية واللاحصرية يستدعي التوقف، ولو بشكل موجز، عند الفوارق الأساسية بينهما:

أ- فاللاحصرية لا تخرج عن مفهوم التنظيم المركزي النسبي، وإنما هي جزء أساسي منه ومرتبطة به عضويا. وهي تعني تكليف السلطة المركزية لممثّلين لها في المناطق، معيّنين من قبلها ويعملون تحت إشرافها، بمهام وصلاحيات محدّدة يمارسونها تحت رقابة السلطة المركزية وفي إطار التسلسل الإداري. وهذا يعني أن السلطات اللاحصرية المتواجدة في المناطق والملحقات، ما هي في الواقع سوى امتداد للسلطة المركزية نفسها، ومن هنا فهي لا تتمتّع بالشخصية المعنوية (باعتبارها من تفرّعات الدولة التي تتمتع هي بالشخصية المعنوية) ولا بالاستقلال المالي (باعتبار أن وارداتها ومصاريفها تدخل في موازنة الدولة في باب موازنة وزارة الداخلية والبريد والمواصلات)، مع استقلال إداري خجول بفعل الرقابة التسلسلية.

ب- أما اللامركزية الإدارية، ومهما يكن الشكل الذي تتخذه، فتتميّز بقيام كيانات قانونية منتخبة على المستوى المحلي، تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري، وإنما تخضع لرقابة السلطة المركزية -المحدودة مبدئيا- رغم استقلالها عنها إداريا". وبالتالي، فإن أهم المعايير الواجب اعتمادها للقول بوجود حالة لامركزية هي:

- قيام سلطة عامة محلية، تستمد شرعيتها من القانون الذي يحدّد صلاحياتها.

- تتمتّع هذه السلطة بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة التي هي جزء منها.

- تمتّع هذه السلطة باستقلال مالي، أي بموازنة مستقلة عن الموازنة العامة، وبمصادر واردات خاصة بها، وبإمكانية إنفاق من ضمن الموازنة. لكن هذا الاستقلال ليس مطلقا، فالسلطة المركزية تحتفظ لنفسها بحق الرقابة، نظرا إلى كون هذه الأموال أموالا عامة، يقتضي فرض الرقابة على سبل جمعها وإدارتها وإنفاقها، وإنما حصرا ضمن حدود القانون.

- تمتّع السلطة اللامركزية بالاستقلال الإداري، أي بإمكانية إدارة أموالها وشؤونها دون الرجوع إلى السلطة المركزية إلاّ استثنائيا وفي ضوء العلاقة بين اللاحصرية (اللامحورية) واللامركزية يمكن القول أن الأولى تمثل محطة على طريق تحقيق الثانية، والتي تتخذ هي الأخرى أنماطا ومستويات متعددة.

3- أنماط ومستويات اللامركزية

يشير مفهوم اللامركزية إلى العملية العامة التي تنقل بموجبها السلطة السياسية والعمليات التنفيذية إلى هيئات حكومية على المستوى المحلي، ولقد قسم المنظرون اللامركزية حسب درجتها وعمقها إلى أنماط أربعة تبعًا لمستوى نقل السلطة ولنوع "الوحدة" التي يجري تشاطر السلطة معها، وهذه الأنماط هي:

- **التنازل**: ويعني نقل السلطة إلى حكومات محلية مستقلة ذاتيا أو شبه مستقلة ذاتيا.

- **التفويض**: وهو نقل مسؤوليات الخدمات والإدارة إلى أجهزة الحكم والمؤسسات المحلية.

- **إبطال المركزية** (أو عدم التركُز): ويعني توكيل تنفيذ البرامج الوطنية لفروع أدنى من الحكومة.

- **التجريد**: وهو نقل الخدمات والمؤسسات العامة (الحكومية) إلى شركات ومؤسسات خاصة" ولكل نمط من هذه الأنماط مقومات سياسية ومالية وإدارية (الجدول رقم 1)، فكلما كان حجم ونوع الصلاحيات الإدارية للوحدات الإدارية الممنوحة المحلية والإقليمية في كل جانب من جوانب الإدارة العامة ذات العلاقة بعملية تطبيق اللامركزية كبيراً وهاماً، كلما كانت اللامركزية قوية.

وقد حدد البعض حجم ونوع هذه الصلاحيات لكل جانب من جوانب الإدارة العامة وربطها بمستوى اللامركزية الذي تمثله والتي تمثلت في:

- **البعد المكاني**: ويقصد به تشكيل الوحدات الجغرافية اللامركزية، فإذا تم ذلك بموجب الدستور تكون اللامركزية قوية، وإذا حصل ذلك وفق قانون تكون اللامركزية متوسطة، أما إذا شكلت هذه الوحدات بموجب قرار إداري فتكون اللامركزية ضعيفة.

- **البعد التنظيمي**: ويعني مدى استقلالية الوحدات الإدارية المحلية في وضع نظامها الداخلي، فإذا كانت هذه الوحدات تتمتع في ذلك بالاستقلال الكافي تكون اللامركزية قوية، وإذا ما قامت الحكومة المركزية بتحديد إطار عام للنظام الداخلي للسلطات المحلية فتكون اللامركزية متوسطة، وإذا وضعت الحكومة المركزية النظام الداخلي للوحدات الإدارية المحلية أو حددت تعليمات تفصيلية لهذه الغاية فتكون اللامركزية ضعيفة.

- **البعد المؤسسي**: إذا توفر للوحدات الإدارية المحلية البناء المؤسسي المعتاد للحكومات من برلمان وقضاء مستقل فتكون اللامركزية قوية، وإذا توفرت جميع المؤسسات باستثناء القضاء وبعض المؤسسات الأخرى فتكون اللامركزية متوسطة أما إذا كانت الإدارات المحلية مجرد سلطة إدارية عندئذ تكون اللامركزية ضعيفة.

- **تعيين المسؤولين**: إذا كان تعيين المسؤولين في الوحدات الإدارية المحلية يتم بواسطة الانتخاب من قِبل السكان تكون اللامركزية قوية، وإذا تم تعيين المسؤولين في هذه الإدارات بموافقة السلطة المركزية فتكون اللامركزية عندئذ متوسطة، وفي حالة تعيين المسؤولين من قِبل الحكومة المركزية تكون اللامركزية ضعيفة.

- تحديد الصلاحيات: إذا حُددت صلاحيات الوحدات الإدارية المحلية بموجب الدستور تكون اللامركزية قوية، وإذا كان ذلك عن طريق قانون تكون اللامركزية متوسطة أما إذا كان هذا التحديد قائم على أساس قرار إداري فتكون اللامركزية ضعيفة.

- **صلاحية التشريع**: إذا تمتعت الوحدات الإدارية المحلية بصلاحية تشريع كاملة في جوانب معينة تكون اللامركزية قوية، وإذا كانت صلاحية التشريع في جوانب معينة

موزعة ما بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية فتكون اللامركزية متوسطة، وفي حالة عدم امتلاك الوحدات الإدارية المحلية لأي سلطة تشريعية تكون اللامركزية ضعيفة.

- **فرض وجمع الضرائب**: إذا كان من صلاحيات الوحدات الإدارية المحلية استيفاء ضرائب الدولة المختلفة في المناطق التي تمارس فيها صلاحياتها تكون اللامركزية قوية، أما إذا اقتصرت صلاحياتها في هذا المجال على استيفاء الضرائب المحلية فتكون اللامركزية متوسطة، وإذا لم تمتلك هذه الوحدات أي صلاحياتها في استيفاء الضرائب تكون اللامركزية ضعيفة.

- **صلاحية الإنفاق**: إذا تمتعت الوحدات الإدارية المحلية باستقلالية في الصرف وبدون شروط تكون اللامركزية قوية، وإذا كان الصرف وفق شروط تحددها السلطة المركزية تكون اللامركزية متوسطة، أما إذا كان الصرف بموافقة السلطة المركزية فتكون اللامركزية ضعيفة.

- **تمثيل المصالح المحلية على المستوى الوطني**: إذا كانت المصالح المحلية والإقليمية ممثلة بمؤسسات على المستوى الوطني مثلاً في مجالس برلمانية تكون اللامركزية قوية، وإذا اقتصر تمثيل المصالح المحلية على المستوى الوطني بشخص أو أكثر تكون اللامركزية متوسطة، وإذا غاب الشرطان السابقان تكون اللامركزية ضعيفة.

- **القيادة المحلية** منوطة بالمسؤولين المحليين كالحاكم أو الشيخ (المختار) ولكن معينون من المركز ومسؤولون أمامه.

- **علاقات الصوت بعيدة وربما ضعيفة**. - الحكومة المحلية سلطة توصيل خدمات للمركز وتملك حرية تصرف ضئيلة أو منعدمة حول كيفية ومكان تقديم الخدمات.

- تأتي الأموال من المركز عبر موازنات وزارات أو أقسام مستقلة.

- لا توجد مصادر دخل مستقلة. - الموظفون المحليون تابعون للمركز ويحاسبون أمامه عبر الوزارات إجمالاً، ويعوض عن القدرة المحلية الضعيفة بموظفين من المركز.

- تبقى المحاسبة بعيدة: فقد تكون طريق المحاسبة القصيرة ضعيفة إن كانت مراقبة المزود ضعيفة وقد يضطر المواطنون الاعتماد على طريق طويلة ضعيفة تصل إلى السياسيين في المركز، وقد تعوض طريق مدمجة بين صانعي القرارات والمزودين إلى حد ما.

تفويض (تغيير متوسط) - قد يقود الحكومة المحلية سياسيون منتخبون محليًا لكنها تبقي مسؤولة بصورة جزئية أو كاملة أمام المركز.

- علاقات الصوت أكثر محلية ودنوًا ولكن يمكن أن ينقضها المركز. - تحدد أولويات الإنفاق مركزيًا وكذلك معاييره وقياساته؛ تملك الحكومة المحلية بعض السلطة الإدارية حيال تخصيص الموارد لملاءمة الظروف المحلية.

- يؤمن المركز التمويل عبر تحويلات وتكون إجمالا قروضاً جامدة أو مشروطة.

- لا توجد مصادر مداخيل مستقلة - يمكن للمزودين أن يكونوا موظفي حكومة محلية مركزية لكن الأجور وشروط العمل يحددها المركز عادة.

- لدى الحكومة المحلية بعض السلطة حول استخدام الموظفين ومواقعهم لكن غالبا لا تملك سلطة الطرد.

- طريقا المحاسبة الطويلة والقصيرة أقوى نسبيًا، وتسمح معرفة محلية أكبر بملاءمة التزويدات مع التفضيلات المحلية ومراقبتها بشكل أفضل ما يقوي الطريق المدمج وقوة الزبون.

التنازل عن السلطة (تغيير كبير) - يقود الحكومة المحلية سياسيون منتخبون ويحاسبون أمام المنتخبين المحليين.

- قد تكون علاقة الصوت قوية جدًا، لكن قد تخضع لقبضة النخبة والاستقطاب الاجتماعي والتصويت الأحادي والزبونية. - لأن على الحكومات المحلية أن تكون على مستوى المعايير الدنيا المحددة وطنياً، تستطيع تحديد أولويات الإنفاق والطرق الفضلى لملاءمة موجبات الخدمات.

- يمكن للتمويل أن يتأتى من مداخيل محلية واتفاقات مشاطرة أرباح ونقلها من المركز.

- تقشف كبير في الموازنة ضروري لإيجاد الحوافز لتسليمات خدماتية خاضعة للمحاسبة.
- المزودون موظفون لدى الحكومة المحلية
- تملك الحكومة المحلية حق التصرف الكامل حيال مستويات الأجور وأعداد الموظفين وتعيينهم والسلطة والاستخدام والفصل.
- يمكن عادة أن يستمر إطار مدني يغطي الحكومات المحلية في وضع معايير وإجراءات استخدام الموظفين وإدارتهم.
- طرق محاسبة طويلة وقصيرة قوية نسبيًا لكنها أكثر تأثرا بالمعايير الاجتماعية المحلية وعرضة أكثر لمعوقات القدرة المحلية وسياساتها.

وعموما تساعد اللامركزية على استغلال القدرات المحلية لتلبية الاحتياجات الأساسية، والتقليل من التباينات والفوارق الاقتصادية فيما بين الأقاليم، وتقريب الإدارة من السكان عن طريق خلق هياكل محلية كالبلديات وأجهزة الحكم المحلي.

ثانيا: التنمية المحلية، ووجاهة الخيار اللامركزي

أزداد دور الحكومات في الكثير من دول العالم النامي بعد الحرب العالمية الثانية في مجال تزويد السكان بالخدمات المحلية الأساسية كالتعليم والصحة والمياه والكهرباء وشبكات النقل ... الخ، وقد أدى هذا التزايد في المسؤوليات الحكومية إلى تركز سلطة صنع القرار التنموي في أيدي الحكومات المركزية المتواجدة عادة في عواصم دولها، وقد نجم عن هذا الوضع ثغرات ومشكلات تنموية عديدة كان من أهمها: ازدياد حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية المكانية، سواء على مستوى الأقاليم أو المناطق أو التجمعات السكانية، الأمر الذي جعل الهيئات الأهلية والشرائح السكانية في كثير من الأحيان غير راضية عن القرارات التنموية للحكومات المركزية؛ نظراً لأن هذه القرارات غالباً ما تكون بعيدة عن حاجات ومشكلات ومصالح السكان المحليين في المستويات المكانية المختلفة.

1- من التنمية القطرية إلى التنمية المحلية

تطور مفهوم ومجال التنمية كثيرا خلال العقود الأخيرة، وهكذا ظهرت إلى جانب مصطلح التنمية الاقتصادية عدة مسميات كالتنمية الاجتماعية، والتنمية البشرية

المستديمة، والتنمية الإنسانية. كما عرف الخطاب التنموي بروز عدة مفاهيم تعنى بتحديد نطاق التنمية من قبيل التنمية القطرية (الوطنية)، والجهوية (الإقليمية) والتنمية المحلية. وهي كما نلاحظ مل فتئت تسعى إلى حصر مجال التنمية أو نطاقها في حدود ومجالات ترابية أصغر ولقد ظلت مسألة التنمية تطرح أساسا على الصعيد الوطني إلى حدود الحرب العالمية الثانية في العالم المصنع وإلى حدود الستينات في أغلب دول العالم الثالث، لكن الوعي المتنامي بالتفاوت الإقليمي أدى إلى أخذ المسألة الإقليمية بعين الاعتبار مع مطلع الستينات والسبعينات في جل الأقطار المصنعة منها والنامية على السواء، كما أن المسألة المحلية لم تطرح إلا مع بداية الثمانينات.

حيث توجهت التنمية منذ مطلع الثمانينات إلى أن تكون داخلية ذاتية تساهم فيها جميع فئات المجتمع، وتستجيب إلى ما يحتاج إليه السكان مع التخلي عن الأعمال التنموية المتفرقة وغير المنظمة فضلا عن ضرورة إحياء مراكز محلية تستغل استغلالا أمثل الموارد الطبيعية والبشرية المحلية كما توجه الاعتناء إلى التنمية الريفية مع التقليل من أهمية التخطيط، ومع تركيز هياكل إدارية تعنى باللامركزية ومنح الأجهزة الإدارية المحلية صلاحيات أوسع كما ساهمت المنظمات غير الحكومية منذ ما يزيد على العقدين في ترسيخ الاقتناع بأهمية التنمية المحلية من خلال برامج التنمية الذاتية والتضامن وتثبيت السكان في مواقعهم الأصلية والمحافظة على البيئة وتهيئة المجال المحلي وإسناد برامج التنمية الحكومية التي تبنتها ونفذتها في المناطق الفقيرة والمعزولة وباعتمادها على تصورات وطنية، وخارجية أحيانا، وبتشريك السكان المستفيدين والمتطوعين كذلك، تستهدف المنظمات المذكورة إرساء قواعد المجتمع المدني والتقاليد الديمقراطية. وبانخراطها في شبكات عالمية تجعلها تملي أحيانا التصورات والبرامج وتقدم التمويلات الإضافية أو تصرف المساعدات البيحكومية والهبات شأنها شأن الوسيط، تساهم هذه المنظمات غير الحكومية من خلال عملها المحلي في دمج بلدان العالم الثالث في المنظومة العالمية.

2- مفهوم وأهداف التنمية المحلية:

ظهر مفهوم التنمية المحلية بعد ازدياد الاهتمام بالمجتمعات المحلية لكونها وسيلة لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى القطري، فالجهود الذاتية والمشاركة الشعبية لا تقل أهمية عن الجهود الحكومية في تحقيق التنمية، عبر مساهمة السكان في وضع وتنفيذ مشروعات التنمية، مما يستوجب تضافر الجهود المحلية الذاتية والجهود الحكومية لتحسين نوعية الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للمجتمعات المحلية، وإدماجها في التنمية القطرية وهكذا انطلقت التنمية المحلية من فكرة أساسية تؤكد أن التوجه التنموي التعصيري الانتاجوي قد أهمل الوسط الفلاحي والمعارف المحلية التقليدية التي اكتسبتها المجتمعات الريفية التقليدية على مدى قرون، لذا أصبحت هذه المعارف (منذ مطلع الثمانينات وبالنسبة إلى العديد من المؤسسات المختصة في التعاون الدولي) محل دراسة ومصدر استلهام للعمل التنموي باعتبارها قابلة للتطوير، ذلك لأن المجتمعات التقليدية ليست في الواقع جامدة بل تتطور باستمرار وهي قابلة للتكيف مع ما تشهده من ظروف جديدة. ويمكن في هذا الصدد إعادة الاعتبار لطرق العلاج التقليدية، وطرق استغلال الموارد الغابية والمائية والفلاحية المتاحة محليا ويقوم مفهوم التنمية المحلية على عنصرين رئيسيين هما:

- المشاركة الشعبية في جهود التنمية المحلية، والتي تقود إلى مشاركة السكان في جميع الجهود المبذولة لتحسين مستوى معيشتهم ونوعية الحياة التي يعشونها معتمدين على مبادراتهم الذاتية.

- توفير مختلف الخدمات ومشروعات التنمية المحلية بأسلوب يشجع الاعتماد على النفس والمشاركة أما من حيث الأهداف المرجوة منها فإن التنمية المحلية تهدف إلى الآتي:

- تطوير عناصر البنية الأساسية كالنقل والمياه والكهرباء حيث يعتبر النهوض بهذه القطاعات أساسا لعملية التنمية ولتطوير المجتمع المحلي.

- زيادة التعاون والمشاركة بين السكان مما يساعد في نقل المواطنين من حالة اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفاعلة.

- زيادة حرص المواطنين على المحافظة على المشروعات التي يساهمون في تخطيطها وتنفيذها. إن التنمية المحلية تعمق مبدأ المشاركة في التنمية بهدف تحقيق ديمقراطية التنمية المحلية. فمنطلق التنمية المحلية إذن هو تبني مبدأ البناء من أسفل، بأن نجعل من تنمية الجماعات المحلية نقطة الانطلاق الأساسية لتنمية المجتمع ككل. فكيف إذن تساهم اللامركزية في تحقيق ذلك؟

ثالثا: دور اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية

بما أن اللامركزية هي الحالة أو الوضع الذي يعطى فيه حق المشاركة في اتخاذ القرار للمستويات الإدارية الدنيا، دون أن يلغي ذلك حق الجهة المركزية في اتخاذ القرار، فهي إذن أسلوب في العمل يقوم على مبدأ توزيع سلطة صنع القرار والصلاحيات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة تتواجد في الأقاليم والتجمعات السكانية المختلفة، وهذا يعني أن اللامركزية الإدارية تتمثل في تفعيل دور السلطات الإقليمية والمحلية، وذلك بإسناد مهام إدارية وتنموية لها تزيد من فاعليتها، وتعزز دورها في تحمل مسؤولياتها وصلاحياتها بالشكل الذي يعمل على دمج السكان المحليين في عمليات التنمية المحلية ويؤدي في النهاية إلى نجاحها.

1- اللامركزية كإطار ملائم لتخطيط وتنفيذ التنمية المحلية :

إن الجانب الإداري في عملية إعداد وتنفيذ ومتابعة خطط التنمية عامةً، والتنمية المحلية خاصة قضية يجب التعامل معها على أنها أساسية وضرورية لنجاح هذه الخطط في تحقيق أهدافها، إذ أن فشل كثير من خطط التنمية وبالذات الريفية منها في العديد من دول العالم النامي ناجم بالأساس عن الأساليب الإدارية المتبعة في إدارة خطط التنمية أثناء تنفيذها وليس عن فقر في محتوى عملية التخطيط نفسها على صعيد آخر فإن الإدارة هي التي تبرز أهمية التخطيط اللامركزي مقارنة بالتخطيط القطاعي، وهي الوسيلة الوحيدة التي يتم من خلالها تحويل الأهداف القطاعية إلى إطار عام يصلح كاستراتيجية تنمية محلية تسمح بتحقيق المشاركة

الشعبية، وتضمن الترابط والانسجام والتكامل بين الهيئات والمؤسسات المعنية بإعداد وتنفيذ خطط التنمية المحلية، لذلك فإن هيئات التخطيط الرسمية في المستوى الإقليمي والمحلي يجب أن تمتلك السلطة والكفاءة الإدارية العالية التي تمكنها من القيام بدورها على أكمل وجه.

إن عملية التخطيط في ظل اللامركزية الإدارية يجب أن تعني تفعيل المشاركة الشعبية ودور المجموعات المستهدفة في عمليات إعداد وتنفيذ خطط التنمية المحلية وهذا ما يعرف بأسلوب التخطيط من أسفل، فالتخطيط والبناء من أسفل يعمل على تحقيق مبدأ رئيس من مبادئ التنمية الناجحة كما يراها إيمانويل صن وهذا المبدأ يتمثل في تعزيز الحرية، ولكن ليس بمفهومها السياسي فقط، وإنما بمفهومها الإنساني الشامل الذي يسمح ويعظم من قدرة الإنسان على الاختيار كما أن التخطيط من أسفل يساعد في تحديد أهداف التنمية الإقليمية التي تعكس خصوصية الإقليم قيد التخطيط، ودائماً هناك فرق كبير بين أهداف التنمية الإقليمية التي تضعها هيئات ومؤسسات تخطيط إقليمية، وأهداف التنمية الإقليمية التي تضعها هيئات التخطيط المركزي، وإن كانت الأولى يجب أن تكون مكملة ومنسجمة مع الثانية وغير متناقضة معها.

إن تطبيق الإدارة اللامركزية بفاعلية في مجال التخطيط والتنمية المحلية، يعمل على تطويع برامج التنمية بسهولة إزاء حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم، نظراً لأنها تسمح بمشاركة سكان الوحدات الإدارية المختلفة في عملية إعداد وتنفيذ الخطط التنموية لمناطقهم، كما أنها توفر دعماً ضرورياً لحشد الطاقات وتعبئة الموارد، وهذا يهيئ فرص النجاح لخطط التنمية الوطنية في تحقيق أهدافها بشكل متوازن يضمن توفير حياة ملائمة لجميع السكان في جميع المناطق داخل الدولة ويسهم هذا النجاح في تحقيق التوازن الإقليمي وتقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية، وهذا يعتمد بالدرجة الأولى على توزيع سلطة صنع القرار بين هيئات التنمية والتخطيط المركزية ونظيرتها المحلية، وذلك على اعتبار أن توزيع

الاستثمارات والموارد ورصدها في مجتمع ما له علاقة وثيقة بتوزيع سلطة صنع القرار فيه.

2-اللامركزية وتوسيع خيار المشاركة والديمقراطية المحلية:

يعتبر الكثير من فقهاء القانون الإداري أن اللامركزية ليست أسلوبا إداريا صرفا إنما شكل من أشكال وجود السلطة، باعتبارها وثيقة الصلة بنمط الحكم القائم ودرجة تركيز السلطة ونمط العلاقات القائمة بين الدولة والمجتمع ويساعد تبني الخيار اللامركزي على تحسين إدارة الحكم عبر تعزيز المساءلة والمشاركة والشفافية لذلك اعتمدته العديد من الدول النامية في مختلف أنحاء العالم بهدف بناء قدرتها الإدارية والمؤسسية، ويؤكد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أن إدارة الحكم الرشيد تتطلب مشاركة الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، فمن دون المشاركة من أدنى إلى أعلى لن تتمكن أجهزة الحكم المحلي من هيكلة أو إدارة الخدمات العامة وتحقيق التنمية المحلية وكلما صغر النطاق الجغرافي للمجتمع، زادت قدرة الناس على المشاركة الفعالة في نسق للحكم الرشيد وقل احتمال إهمال "الأطراف" نتيجة لسيطرة "المركز" على المجتمع كله، وهي من آفات الحكم في البلدان النامية. إذ تخلق إدارة الحكم اللامركزي فرصا أكثر لمشاركة الناس وإسهامهم.

وفي أنظمة الحكم الديمقراطي يكون الحكم المحلي ميدانا لتبلور قدرات المساهمة في مجالات الحكم المختلفة، وبروز العناصر القادرة على المساهمة في الحكم المركزي كما ينظر إلى عملية صنع القرار على المستوى المحلي كأحد أوجه المشاركة الشعبية يعبر عنه بـ"البعد المحلي للديمقراطية" أو "الديمقراطية المحلية" التي تعد إحدى المؤشرات الأساسية لنموذج الحكم الرشيد الذي يراد له اليوم أن يمثل الإطار المرجعي للإصلاح السياسي والمؤسسي في الدول النامية، وفي هذا الصدد يعتبر ألكسيس دي توكفيل أن الهياكل البلدية هي بالنسبة للديمقراطية بمثابة المدارس الابتدائية بالنسبة للعلم وتكمن الفكرة الأساسية للامركزية في أن القرارات العامة يجب اتخاذها إذا أمكن على مستوى السلطة الأقرب إلى الناس، إذ يملك قاطنو منطقة معينة الحق والمسؤولية في اتخاذ قرارات بشأن المسائل التي تؤثر فيهم مباشرة

والتي يستطيعون اتخاذ قرارات في شأنها وفي مقدور أجهزة الحكم المحلي أن تكون أكثر تجاوبا وتكيفا مع الأوضاع المحلية الأمر الذي يؤدي إلى فاعلية أكبر فالإداريين المحليين يوفرون مجالا أفضل وأكثر راحة، ويضعون المؤسسات الحكومية مباشرة في متناول السكان الذين تخدمهم.

وتمثل البلديات مسرحا لتجسيد التعاون والتضامن، بدءا بالاتصال المباشر بالناس، وكذلك مع المنظمات والجمعيات الأهلية والأحزاب السياسية، عبر أطر تضمن الديمقراطية والمشاركة في آن واحد. فالمشاركة الشعبية ضرورية لإيجاد المساءلة داخل المؤسسات المحلية والتجاوب مع حاجات المجتمع المحلي لكن تطبيق سياسة اللامركزية ليس حلا سحريا لكل المشاكل التنموية على المستوى المحلي، وإنما تواجهه جملة من التحديات.

3- تحديات تطبيق سياسة اللامركزية

إن اللامركزية بحد ذاتها لا تضمن إدارة أفضل للحكم، ففي الواقع تخلق اللامركزية غير الفاعلة أو غير الملائمة من المشكلات أكثر مما تحل، ولذا يتحتم تطبيق اللامركزية بعناية من أجل ضمان فاعلية للمؤسسات المحلية فقد تكون اللامركزية غير ملائمة أحيانا، وبالتالي تقود إلى تدني نوعية إدارة الحكم، ففي الدول الصغيرة جدا يحقق الحكم المركزي فاعلية أكبر عبر تنسيق عمل الحكومة المركزية، بدلا من إيجاد كيانات محلية مستقلة ذاتيا، وقد تقود اللامركزية إلى خسائر في وفورات الحجم وإلى عدم الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي. كما يمكن للامركزية الضريبية أن تستنزف الإيرادات المركزية حين تعجز الحكومة الوطنية عن ضبط الإنفاق العام. وقد تفتقر الحكومات المحلية إلى القدرة والخبرة الموجودتين لدى المؤسسات الوطنية لكن في المقابل قد يؤدي تطبيق اللامركزية من دون الانتباه الدقيق للامركزية الضريبية إلى انتكاس جهود الإصلاح فمن دون سيطرة أجهزة الحكم المحلي على إيراداتها وميزانياتها لن تتمكن من العمل باستقلال ذاتي، فالإيرادات المحلية تخلق قدرة رأسمالية يمكن إعادة توزيعها على البنية التحتية العامة وعلى الاقتصاد العام إن تنفيذ خطط ضريبية وخطط فاعلة للإيرادات

تفترض مسبقا عملية تاريخية طويلة في مجال بناء الدولة، مما يعزز أهمية وفاعلية التخطيط والتصميم عند تطبيق اللامركزية.

من جهة ثانية توجد حجج متعارضة حيال تأثير اللامركزية على وحدة الدولة؛ إذ يذهب الكثير من الباحثين إلى أن اللامركزية تشكل خطرًا على الوحدة الوطنية لأنها تضعف الولاء للدولة، وتشجع ظهور حركات انفصالية. بينما يرى آخرون أن اللامركزية تزيد "الاستقرار السياسي والوحدة الوطنية عبر السماح للمواطنين بالتحكم في البرامج السياسية بشكل أفضل على المستوى المحلي".

تمثل اللامركزية - بما تمنحه من صلاحيات أوسع للهيئات المحلية - إطارا ملائما لإشراك المجتمعات المحلية في تخطيط وتنفيذ ومتابعة تنميتها الذاتية، كما تساهم اللامركزية في نشر الديمقراطية ومشاركة مختلف الفاعلين في العملية التنموية والتي أصبح المجال المحلي خلال العقود الثلاثة الأخيرة إطارها الأنسب. بهدف تحقيق استغلال أمثل للموارد الطبيعية المحلية المتاحة والكامنة، وتشغيل الأيدي العاملة المحلية ولعل مساهمة اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية تتجلى في كونها تساعد على:

- الحد من البيروقراطية الإدارية وتسريع وتسهيل عملية صنع القرار الإداري والتنموي، مما يساهم في إيجاد توزيع عادل نسبياً لسلطة صنع القرار والاستثمارات والموارد داخل الدولة.

- تنازل هيئات الحكم المركزية عن جزء من صلاحيتها لصالح هيئات حكم محلية هذه الهيئات التي تتعايش مع مشكلات السكان المحليين بشكل مستمر وتدرك أسبابها وأبعادها، وهذا الوضع يمنح هذه الهيئات القدرة على ربط برامج ومشاريع التنمية بالحاجات المتعددة والمتناقضة للمناطق والأقاليم والشرائح السكانية المختلفة وبالتالي يضمن تحقيق أهداف خطط التنمية الوطنية بصورة فاعلة وإيجابية.

- إيجاد الاتصال المباشر والمستمر بين هيئات التخطيط التنموي والسكان، وهذا يُمكّن القائمين على التخطيط من الحصول على بيانات أكثر دقة حول أوضاع مناطقهم ويساعد على إعداد وتنفيذ خطط تنموية واقعية وفعالة ومؤثرة.

- إيجاد توزيع عادل لمكاسب التنمية، وتحسين المستوى التنموي والخدمي في جميع مناطق البلد؛ من خلال وصول الموارد والاستثمارات إلى جميع مناطق وأقاليم الدولة وهذا يقلل من حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية.

- تخفيف العبء الإداري والتنموي عن مؤسسات وهيئات الحكومة المركزية؛ حيث تخلصها من العديد من المهمات والصلاحيات بإسنادها إلى هيئات إقليمية ومحلية وهذا الوضع يمكن هيئات التخطيط المركزية من أخذ الوقت الكافي في الإشراف بشكل فعلي وعملي على متابعة خطط التنمية المختلفة.

- ترسيخ مبدأ الديمقراطية وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار التنموي على المستوى المحلي، وذلك على اعتبار أن اللامركزية هي شكل من أشكال وأسس العملية الديمقراطية.

الفصل التاسع

استراتيجية ادارة الحسم للازمات

يتم الاهتمام هنا بالإطار المفاهيمي للأزمة متجاوزا" وجهة النظر التقليدية التي تصفها كحدث يدمر أو يؤثر في المنظمة ككل، إلى وجهة النظر الإستراتيجية بكونها لحظة حاسمة ونقطة تحول نحو الأفضل أو الأسوأ، متناولا" خصائص الأزمة التي تختلف فيها عن النكبة والكارثة، إضافة إلى مراحلها المتعددة ذات المستويات المختلفة من الألم التي تنتج في تأثيرات متباينة في المنظمة وأدارتها مما يستوجب إجراءات متنوعة. وقد تجاوز البحث الحالي التصنيفات التقليدية للأزمة ذات الأساس الواحد مستندا" إلى التصنيفات الحديثة التي اعتمدت أكثر من معيار. ولأن الأزمة الرئيسة ينتج عنها عدة أزمات مرافقة ينبغي إدارتها جميعاً في وقت واحد، فقد تطرق البحث إلى أهمها وهي الأزمة الإعلامية التي تتعلق بالاتصالات خلال الأزمة وترتبط بالجانب ألمعلوماتي، والأزمة السيكولوجية التي ترتبط بالجانب الإنساني ويمكن التعامل معها من خلال أدارة الضحية. كما توجه البحث الحالي صوب تطوير إستراتيجية لإدارة الأزمات على وفق المنظور الإسلامي واستنادا" إلى أنموذج (Augustine, 1995).

تمثل الأزمة انهياراً للهياكل المألوفة التي تمنح النظام السياسي والاجتماعي القائم شرعيته، وتهدد القيم الجوهرية التي يرتكز عليها، كونها موقفا" غير اعتياديا" وغير متوقعا" شديد الخطورة والسرعة ذو إحداث متلاحقة، يهدد قدرة الفرد أو المنظمة أو المجتمع على البقاء. والأزمة لا تشمل التهديد فقط أنما الفرصة للتغيير كذلك. مما يجعلها مفهوما" معقدا" وغنيا" وجدليا" ذو متلازمة لفظية وطرفين متضادين ينبغي التوفيق بينهما وهذا ما ذهب إليه (Morin,1976) وأعتمده البحث الحالي. وقد أستند البحث الى معياريين لتحديد نوع الأزمة هما: قابلية التنبؤ بالأزمة وإمكانية التأثير فيها وعلى وفق تصنيف (Gundel, 2005) للأزمات في أنموذجه مصفوفة الأزمة ذات الأنواع الأربعة من الأزمات وهي: (الأزمات التقليدية والأزمات غير المتوقعة والأزمات العنيفة والأزمات الأساسية). متناولا" كيفية أدارة

الأزمة بنجاح بجانبيها الأعلامي والسيكولوجي بأن تكون الاستجابة صحيحة وسريعة واستثنائية منذ البداية في التعامل مع الأعلام والجمهور الرئيس (أصحاب المصالح) وكذلك الضحايا لاستعادة الثقة وإعادة بناء العلاقات وترسيخ مصداقية المنظمة مما يقلل من حجم الضرر الذي يمكن أن يصيب سمعة المنظمة ويخفض ضغط الأعلام ومستوى التغطية الإعلامية اللازمة ويقلل من قوة الخصوم عند تحمل المسؤولية في تحديد الأضرار والتعويضات وفق معايير مهنية وأخلاقية تعكس توقعات المجتمع. ومن أجل نجاح الأزمة لا بد من تحلي فريق أدارة الأزمة وقيادته بخصائص متفردة في مقدمتها التفكير الإبداعي بوضع سيناريوهات لحل الأزمة وإجادة فن الحوار والحماس والالتزام، كذلك لابد من توفر مقاييس عالية للأخلاقيات الشخصية والرغبة في مساعدة الآخرين، والشجاعة والاستعداد للمجازفة مع الواقعية والحنكة، إلى جانب الصبر والثبات بعد الاستعانة والتوكل على الله سبحانه وتعالى، إضافة إلى خصائص أخرى أستعرضها البحث محاولا" تقديم إستراتيجية لإدارة الأزمات وفق المنهج الإسلامي، ومختتما" ببعض الاستنتاجات والتوصيات ذات الأهمية العملية.

منهجية البحث:

-المشكلة:

يحاول البحث الإجابة عن التساؤل الأتي:

" كيفية وضع إستراتيجية فاعلة لإدارة الأزمة بأبعادها المختلفة. "

- الأهداف:

- تأطير مفاهيمي للأزمة يجمع الفرصة والتهديد وبكونها لحظة حاسمة ونقطة تحول نحو الأفضل أو الأسوأ.

- تقديم إستراتيجية الاستجابة للأزمة وأدارتها إعلاميا" وسايكلوجيا"، مع وضع أهم مرتكزات إستراتيجية إدارة الأزمة مستنبطة من القواعد الإسلامية.

- تحديد متطلبات مرونة المجتمع للتعامل مع الأزمات.

- **الأهمية:**

تظهر أهمية البحث من خلال تأكيده على الحقائق الآتية في إدارة الأزمة:

- تتأثر الإدارة وتؤثر خلال مراحل الأزمة المختلفة، الأمر الذي يستدعي سلوكا" مناسبا" قبل وأثناء وبعد الأزمات.

- الاهتمام بالجانب ألمعلوماتي والبعد الإنساني للأزمة وباستجابة صحيحة وسريعة واستثنائية منذ البداية.

- أهمية أعادة الاعتبار وبسرعة لسمعة المنظمة ومصداقيتها واستعادة الثقة، لا سيما بعد حدوث أزمات تخلف ضحايا، من أجل تقليل الشعور السلبي وإعادة الإحساس بالسيطرة لدى الضحايا.

- أهمية تنظيم العلاقة بين المنظمة ووسائل الأعلام التي تكون حرجة أثناء الأزمة من أجل تخفيض الحاجة إلى تغطية إعلامية واسعة.

- أن يكون سلوك وموقف المنظمة بواعز أخلاقي يعزز توقعات الضحايا والمجتمع.

- أن تبنى إستراتيجية إدارة الأزمة وفق المنهج الإسلامي.

- **الفرضية:**

" تؤثر إستراتيجية الاستجابة للأزمة إعلاميا" وسيكولوجيا" في تخفيض مستوى تأثيراتها على المنظمة وأدارتها".

مفهوم الأزمة وخصائصها:

تعد الأزمة (Crisis) مفهوما" قديما" اصطلاحا" واستخداما" وتعني في اللغة العربية: الشدة والقحط، وأزم عن الشيء أي أمسك عنه، والأزمة الحمية، والمأزم هو المضيق (الرازي، 1979 : 15)، فيما يقصد بها في اللغة الإنكليزية تغير مفاجئ نحو الأفضل أو الأسوأ (البعلبكي ، 1980: 105).

يرتبط مصطلح الأزمة تاريخيا" بالطب لكونها لحظة تحول مصيرية بين الحياة والموت تحمل تغييرا" جوهريا" ومفاجئا" وتستدعي قرارا" حاسما" يؤثر في مجرى

الأحداث، ويكون عنصر الوقت أساسيا" في فاعلية القرار. لـذا تسـبب الأمـراض التـي تـؤثر في القلب أزمة قلبية، في حين لا يطلق مصطلح أزمة على أمراض اشد خطورة.

والأزمة سياسيا" وعسكريا" هي اللحظة الفاصلة والحرجة بين السلم والحـرب عنـد تـأزم العلاقات بين الدول. إذ تنشأ الأزمة في ظل حالة من التوتر وضـعف الثقـة وعـدم الاسـتقرار، وتتراكم وتستمد أسبابها من صراعات المـاضي التـي تنسـحب إلى نزاعـات في الحـاضر وزرعـا" لبذور الانتقام في المستقبل بعد أن تنحل وتسـتبدل بعـد انتهـاء الأزمـة، التحالفـات القديمـة بأخرى جديدة قائمة على كيفية التعامل قبل وإثناء الأزمة.

والأزمة إداريا" هي " موقف يواجه متخذ القرار يفقد فيه القدرة على السيطرة عليـه أو على اتجاهاته المسـتقبلية، تتلاحـق فيـه الأحـداث وتتشـابك الأسـباب بالنتـائج" (الخضـيري، 1993: 53). وتغذي بعضها الأخر" أنها موقف غير اعتيادي جدا" يهدد أعمال وسمعة وصورة وعلاقات المنظمة ويضر بجمهورها " (Falkheimer&Heide,2006: 181).

وهكذا تمثل الأزمـة موقفـا" غـير اعتياديـا" وغـير متوقعـا" شـديد الخطـورة والسرعـة ذو أحداث متلاحقـة، تتـداعى فيـه النتـائج وتخـتلط أسـبابها، يهـدد قـدرة الفـرد أو المنظمـة أو المجتمع على البقاء. وتمثل محنة ووقتا" عصيبا" لصعوبة اتخاذ قرار غير مألوف في ظـل حالـة مـن غيـاب المعلومـات وعـدم التأكـد والمسـتقبل الغـامض. ألا أن الأزمـة لا تشـمل التهديـد (Threat) فقط أنما الفرصـة (Opportunity) للتغيـير كـذلك. مـما يجعلهـا مفهومـا" معقـدا" وغنيا" وجدليا" ذو متلازمة لفظية وطرفين متضادين ينبغي التوفيق بينهما وهذا ما ذهب إليـه (Morin,1976)، في وصفه للأزمة اعتمادا" على المفهوم الجدلي الذي يجمـع الفرصـة والتهديـد. إذ توصف الأزمة في نفس الوقت - جدول رقم (1)- بتأثيرات سلبية (التشويش، وعدم التنظـيم، والصراع، والإرباك، والإجهاد المفرط الذي يقود إلى تصرفات طائشة)، وتأثيرات ايجابية (تعبئـة وتماسك، وتعاون، وتكيـف إلى البيئـة، والـتعلم بالتجربـة). وهكـذا تحـول مفهـوم الأزمـة مـن وجهة النظر التقليدية التي تصفها كحـدث يـدمر أو يـؤثر في المنظمـة ككـل، إلى وجهـة النظـر

الإستراتيجية بكونها لحظة حاسمة ونقطة تحول نحو الأفضل أو الأسوأ - A decisive moment, a turning point for better or worse-(Diermeier 2004: 2).

- " يتوجه المنظور الإسلامي بقوة نحو البعد الايجابي للأزمة عادا" إياها منحة ربانية وفرصة للإصلاح وتقية النفس، وقد أخبرنا (اللـه سبحانه وتعالى) عبر آيات خالدة في القرآن الكريم وأحاديث الرسول الأعظم (ص) ومنها:

- " وَعَسَى أَنْ تَكْرَهُوا شَيْئًا وَهُوَ خَيْرٌ لَكُمْ وَعَسَى أَنْ تُحِبُّوا شَيْئًا وَهُوَ شَرٌّ لَكُمْ وَاللـه يَعْلَمُ وَأَنْتُمْ لَا تَعْلَمُونَ " (البقرة: 216). وهكذا تربط الرؤية الإسلامية النتائج النهائية للأزمة بالنفع الذي يعود على الإنسان وفق ضوابط وشروط معروفة.

- " ونبلوكم بالشر والخير فتنة وإلينا ترجعون" (الأنبياء: 53)، أي الاختبار بالمصائب وبالنعم فننظر من يشكر ومن يكفر، ومن يصبر ومن يقنط.

- " عجباً لأمر المؤمن إنّ أمره كله له خير، وليس ذلك لأحد إلا للمؤمن، إن أصابته سراء شكر فكان خيراً له، وإن أصابته ضراء صبر فكان خيراً له" حديث شريف. ذلك أن المؤمن يؤجر على استرجاعه وحمده وصبره على المصائب.

الجدول رقم (1)

الأزمة طبقا" إلى الأوجه الايجابية والسلبية

مستوى الأزمة	الأوجه السلبية (تهديد)	الأوجه الايجابية (فرصة)
- على مستوى خطة المنظمة الإستراتيجية :	تشويش، فوضى.	البحث عن فرص، تجديد النسيج الاجتماعي.
- على مستوى الخطة التشغيلية:	قصور ذاتي، شلل، مصدر للإرباك.	تكييف أفعال جديدة وأكثر كفاءة.
- على مستوى الخطة المتصلة بالنظام العلاقاتي:	صراع، تنافس.	تعاون، تحالفات، ائتلافات.
-على مستوى الخطة السلوكية:	شد مفرط يؤدي إلى سلسلة من السلوكيات العنيفة والطائشة.	ضغط خلاق، البحث عن حلول واضحة.
- على مستوى خطة القيم:	تصرفات روتينية مألوفة.	وقاية، تماسك.
- على مستوى خطة التعلم:	مدخل متسارع باتجاه قواعد معيارية.	التجريب (البراكماتية).

Source: Lalonde, Carole (2004)."In Search of Archetypes in Crisis Management." Journal of Contingencies & Crisis Management. Vol. (12), No.(2) : 7.

وتختلف الأزمة عن الكارثة (Disaster) بكونها تنشأ منها كما قد تسببها. وفي الوقت الذي ينظر فيه إلى الطوارئ (Emergencies) بأنها أحداث غير متوقعة ومحدودة تحدث بشكل نظامي لذا يمكن التنبؤ بها وكذلك التدريب عليها. فيما تكون الأزمة ذات طبيعة وحجم مختلفين، إذ تمثل انهيارا" للهياكل المألوفة التي تمنح النظام السياسي والاجتماعي القائم شرعيته، وتهدد القيم الجوهرية التي يرتكز عليها، وكذلك وظيفة الأنظمة التي تديم الحياة، مما يحتم التعامل الطارئ معها تحت ظروف من عدم التأكد العميق. بينما تنطوي الكارثة على فقدان الحياة والمعاناة والضرر الكبير والطويل الأمد للممتلكات والبنى التحتية، أنها الأزمة ذات النهاية التعيسة (It's a Crisis With a Bad Ending). في حين يتأثر الفرق بين الكارثة والنكبة (Catastrophe) بالميول الثقافية، فالكارثة في بلد قد تدرك على أنها نكبة في أخر. ومع ذلك توضع النكبة في النهاية الأبعد على مقياس يصف مستوى تهديد الأحداث وحجم نتائجها المحتملة.

تعرف النكبة على أنها الحدث الذي يمتلك الأحتمالية الأوطأ للتحقق، ولكن متى ما يحدث فأنه سيخلف أذى" مفاجئا" وكبيرا" جدا" ، ويبدو وكأنه منفصل عن دفق الأحداث السابقة له (Boin & McConnell, 2007: 51-52).

تمتاز الأزمة بعدة خصائص أهمها كل من الأتي:

- المفاجأة العنيفة والمعقدة عند حدوث الأزمة، لما تحمله من تهديد خطير للوضع القائم.
- السرعة في تتابع الأحداث ونتائجها، مما يولد ضغطا" كبيرا" فيما يتصل بالوقت المتاح للتعامل مع الأزمة، وعواقب وخيمة تصل إلى حد التدمير.
- أهمية اتخاذ قرار سريع وحاسم ومبدع.
- التشابك بين الأسباب والنتائج وبين مختلف قوى الأزمة المؤيدة والمعارضة مما يزيد من تعقيد الموقف الأزموي.

- ●حالة من عدم التأكد نتيجة نقص المعلومات، وقلة المعرفة، ومن ثم ضعف القدرة على التنبؤ باتجاه حركة الأزمة، مما يولد تشويشا" وغموضا" عاليا" وصعوبة بالغة في اتخاذ القرار واختيار البديل الأفضل.
- ●سيادة حالة من التوتر والقلق والتشكك والإرباك والخوف من فقدان السيطرة.
- ●نقطة تحول مصيرية تحمل جانبي التهديد والفرصة معا".

أسباب الأزمات

تساهم المعرفة بأسباب الأزمة في تحقيق استجابة صحيحة تتجلى في اتخاذ قرار فاعل وسريع، ولكل أزمة أسباب تنتج عنها أهمها: (ماهر، 28-23: 2006)

سوء الفهم: خطأ في استقبال وفهم المعلومات المتوافرة عن الأزمة نتيجة قلتها أو تداخلها.

سوء التقدير: أما بالشك في المعلومات أو أعطاء قيمة للمعلومات مبالغ فيها نتيجة الثقة الزائدة بالنفس.

سوء الإدارة: بسبب العشوائية أو الاستبداد الإداري أو عدم وجود أنظمة للعمليات الإدارية.

تعارض المصالح والأهداف: لاختلاف شخصية أو اهتمامات أو ميول أطراف الصراع، ومن ثم أهدافهم ووسائل تحقيقها.

الأخطاء البشرية: ضعف قدرة ورغبة أطراف الأزمة على التعامل معها، لغياب التدريب أو قلة الخبرة أو انخفاض الدافعية.

الشائعات: استخدام المعلومات الكاذبة والمضللة وفي توقيت ومناخ من التوتر والقلق يؤدي إلى الأزمة، بسبب انعدام الحقائق لدى الجمهور أو تخبط المسؤوليين.

اليأس: الإحباط أو عدم القدرة أو فقدان الأمل في حل المشكلات والذي يعزى إلى القمع الإداري أو التدهور في الأنظمة الإدارية.

الرغبة في الابتزاز: تعريض متخذ القرار لضغوط نفسية ومادية وشخصية واستغلال أخطاءه من اجل صنع أزمة، وكنتيجة لغياب الواعز الديني والأخلاقي.

انعدام الثقة في الآخرين وفي المنظمة: نتيجة الخوف أو الأستبداد أو عدم كفاءة الإدارة.

الأزمات المتعددة: وتفتعل للتمويه على أزمات أكبر.

وترتبط الأسباب المستعرضة أنفا" بخصائص الإدارة، فيما يمكن أن تعزى الأزمة كذلك إلى خصائص تتصل بالمنظمة وببيئتها الداخلية، أو إلى عوامل تتعلق بالبيئة الخارجية المحيطة. فيما يعزي المنهج الإسلامي أسباب الأزمات إلى كل من الأتي:

البعد السلبي للأزمة:

وتعكس عوامل ذاتية تمثل ذنوبا" ومعاصي بعضها خفي، قد يرتبط بعلاقة الإنسان مع ذاته أو مع الغير أو مع الخالق (ﷻ) والتي تكون سببا أساسيا" للأزمات التي تحيط بالإنسان، وقد أشارت إليها آيات قرآنية وأحاديث شريفة لا حصر لها ومنها:

- يقول الله تعالى: " **أَوَلَمَّا أَصَابَتْكُم مُّصِيبَةٌ قَدْ أَصَبْتُم مِّثْلَيْهَا قُلْتُمْ أَنَّى هَذَا قُلْ هُوَ مِنْ عِندِ أَنْفُسِكُمْ إِنَّ اللهَ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ** "(**آل عمران: 165**)، وقال سبحانه: " **مَّا أَصَابَكَ مِنْ حَسَنَةٍ فَمِنَ اللهِ وَمَا أَصَابَكَ مِن سَيِّئَةٍ فَمِن نَّفْسِكَ** "(**النساء: 79**).

- الفساد بشتى أنواعه، يقول تعالى " **إِنَّمَا جَزَاء الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الأَرْضِ فَسَادًا أَن يُقَتَّلُواْ أَوْ يُصَلَّبُواْ أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُم مِّنْ خِلافٍ أَوْ يُنفَوْاْ مِنَ الأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ** " (**سورة المائدة: 33**)، وقوله تعالى "**ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُم بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ**" (**الروم: 41**)

- الكفر بأنعم الله، قال تعالى: " **وَضَرَبَ اللهُ مَثَلاً قَرْيَةً كَانَتْ آمِنَةً مُّطْمَئِنَّةً يَأْتِيهَا رِزْقُهَا رَغَدًا مِّن كُلِّ مَكَانٍ فَكَفَرَتْ بِأَنْعُمِ اللهِ فَأَذَاقَهَا اللهُ لِبَاسَ الْجُوعِ وَالْخَوْفِ بِمَا كَانُواْ يَصْنَعُونَ** " (**النحل: 112**).

- الظلم ويمثل السبب المباشر لانهيارات الكيانات الاجتماعية سواء كانت منظمات أم مجتمعات وهي من السنن الربانية، إذ يقول الخالق سبحانه وتعالى:

-" وَكَمْ قَصَمْنَا مِن قَرْيَةٍ كَانَتْ ظَالِمَةً وَأَنشَأْنَا بَعْدَهَا قَوْمًا آخَرِينَ ".(الأنبياء: 11)

- " وَكَذَٰلِكَ أَخْذُ رَبِّكَ إِذَا أَخَذَ الْقُرَىٰ وَهِيَ ظَالِمَةٌ إِنَّ أَخْذَهُ أَلِيمٌ شَدِيدٌ ". (هود: 102)

- " فَكَأَيِّن مِّن قَرْيَةٍ أَهْلَكْنَاهَا وَهِيَ ظَالِمَةٌ ". (الحج: 45)

- " هَلْ يُهْلَكُ إِلاَّ الْقَوْمُ ". (الأنعام: 47)

- " وَمَا كُنَّا مُهْلِكِي الْقُرَىٰ إِلَّا وَأَهْلُهَا ظَالِمُونَ ". القصص: 59)

ويمثل الإهلاك هنا بالحوادث التي لا تهلك الديار، إذ يؤدي إلى هلاك المجتمع بالحوادث والفتن وتعجيل العقوبة، وقد أخبرنا الرسول الكريم ﷺ أن الله ﷻ قد حرم الظلم على نفسه في الحديث الشريف "يا عبادي إني حرمت الظلم على نفسي وجعلته بينكم محرما فلا تظالموا."

لذلك كان الفناء والزوال مصيرا" محتوما" لكل من يستبدل السنن الاجتماعية الطبيعية في العدل والأنصاف التي تضمن البقاء والنمو بالظلم والتجاوز والإفساد كما أن أهلاك القرى في الآيات الكريمة المتقدمة يعزى أسبابها إلى فساد وظلم النظام الكلي وليس الفرد فقط.

- البعد الايجابي للأزمة:

ويتمثل بإختبار وأبتلاء المؤمن بالأزمات والمحن الممحصة، ويقول جل من قال: " **أَحَسِبَ النَّاسُ أَن يُتْرَكُوا أَن يَقُولُوا آمَنَّا وَهُمْ لَا يُفْتَنُونَ {2/29} وَلَقَدْ فَتَنَّا الَّذِينَ مِن قَبْلِهِمْ فَلَيَعْلَمَنَّ اللَّهُ الَّذِينَ صَدَقُوا وَلَيَعْلَمَنَّ الْكَاذِبِينَ " (العنكبوت: 2 – 3)**، وفي قوله تعالى: " **أَمْ حَسِبْتُمْ أَن تَدْخُلُواْ الْجَنَّةَ وَلَمَّا يَأْتِكُم مَّثَلُ الَّذِينَ خَلَوْاْ مِن قَبْلِكُم مَّسَّتْهُمُ الْبَأْسَاء وَالضَّرَّاء وَزُلْزِلُواْ حَتَّى يَقُولَ الرَّسُولُ وَالَّذِينَ آمَنُواْ مَعَهُ مَتَى نَصْرُ اللّهِ أَلا إِنَّ نَصْرَ اللّهِ " (البقرة: 214)**، وقوله تعالى " **وَنَبْلُوكُم بِالشَّرِّ وَالْخَيْرِ فِتْنَةً وَإِلَيْنَا تُرْجَعُونَ " (الأنبياء : 35)**. وهكذا تبتلى الرسل بالأزمة والشدة ثم تكون لها النصر والعاقبة مع تعاظم الأجر والثواب.

مراحل الأزمة:

تتباين النماذج التي تناولت مراحل تطور الأزمة، إذ ركز بعضها على مراحل دورة حياتها الخمس (مرحلة الميلاد، ومرحلة النمو، ومرحلة النضج، ومرحلة الانحسار ومرحلة الاختفاء).

(الخضيري، 75-72: 1993). أو تحديدها بأربعة مراحل في أنموذج (Arnold,1980) وهي كل من (مرحلة الصدمة، ومرحلة إنكار الأزمة، ومرحلة الاعتراف بالأزمة ومرحلة التكيف)، أو المراحل التي طرحها أنموذج (Slatter,1984) ممثلة بكل من (مرحلة إنكار الأزمة، ومرحلة إخفاء الأزمة، ومرحلة تحلل الأزمة، ومرحلة الانهيار التنظيمي).(حداد ، 32-29: 1994). في حين تميل الأدبيات الحديثة إلى ثلاثة مراحل وكما يأتي، الشكل (1): (إصدارات بميك 37 ، 2004: 90-101).

أ- مرحلة ما قبل الأزمة - -Precrisis: وتمثل فترة محددة غير ظاهرة للعالم الخارجي تسبق الأزمة، وتشير إلى بدايتها وبداية الألم الذي يزداد ببطء في هذه المرحلة، والتي تظهر فيها ثلاث مراحل ضمنية وهي:

أولا- مرحلة انعدام الأداء: إذ يعكس تكرار الأعمال غير متقنة الأداء أشارة تحذير للإدارة.

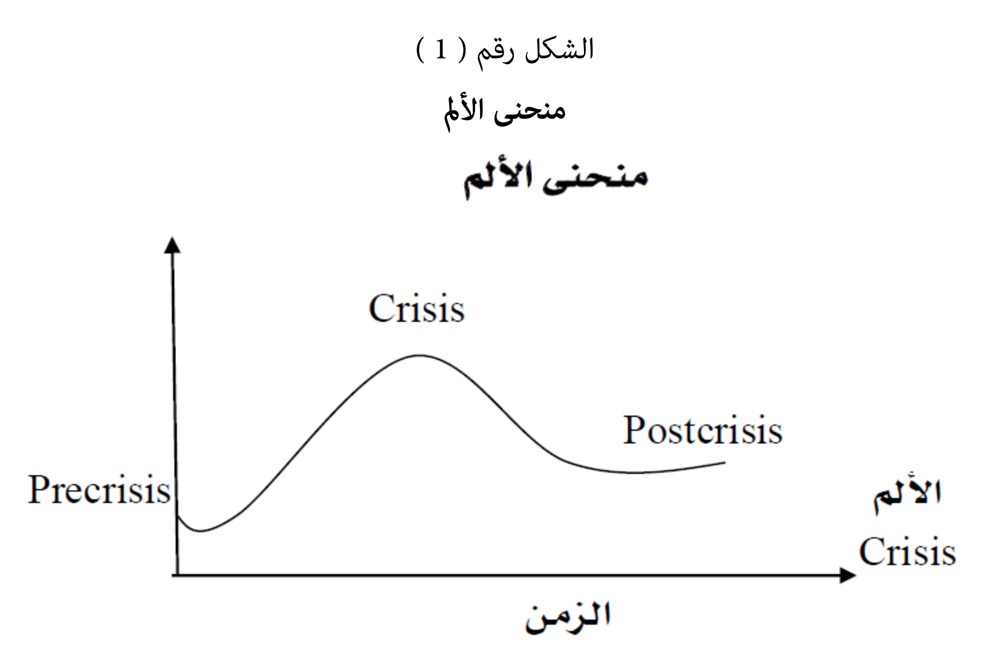
ثانيا- مرحلة الإنكار: وهي الفترة الأطول في هذه المرحلة وتمتاز بتراكم المشكلات التي تم التعرف عليها دون الاعتراف بها أو بخطورتها.

ثالثا- مرحلة الخوف والغضب: إذ يسيطر شعور الخوف والغضب، وتبادل الاتهامات فتنشأ الصراعات التي تفجر الأزمة.

تكون الإدارة في مرحلة ما قبل الأزمة قلقة وممزقة داخليا"، إلا أنها لا تزال تمتلك الفرصة للسيطرة على الخطر، ذلك أن تأثير الأزمة في الإدارة ضعيفا" لاسيما وأن الألم يسلك مسارا" يمكن التنبؤ به وتخفيفه والحيلولة دون تحول الضرر إلى أزمة كاملة الأبعاد، الشكل رقم (2). ويفيد الرصد والتدخل السريع والمناسب في هذه المرحلة واتخاذ التدابير الوقائية ما أمكن ذلك.

الشكل رقم (1)

منحنى الألم



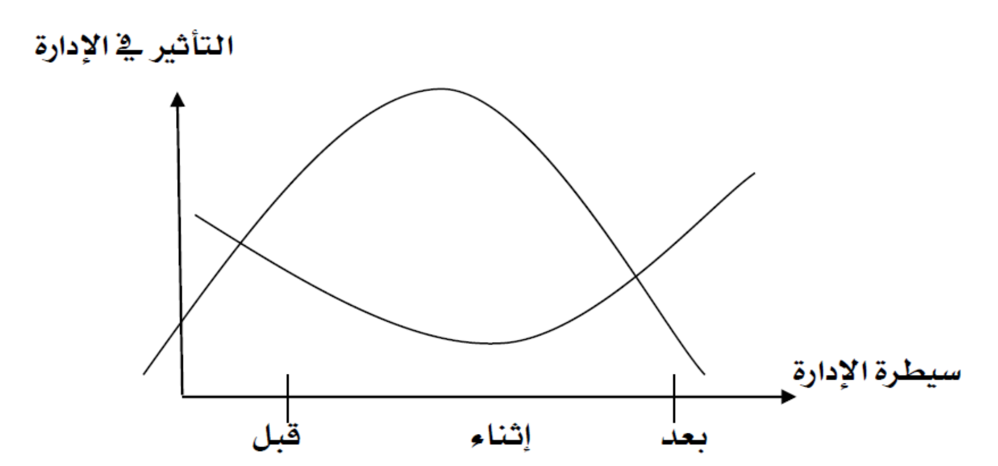
المصدر: إصدارات بميك37 (2004). أدارة الأزمات: التخطيط لما قد لا يحدث تعريب: علاء أحمد صلاح، مركز الخبرات المعنية بالأدارة ، القاهرة: 94 .

ب- مرحلة الأزمة-Crisis-: وهي مرحلة اللاعودة للوضع السابق، تمتاز بالسرعة والحدة وبالتدفق السريع للأحداث. إذ تحدث فيها الأزمة ويرتفع حجم تأثيراتها في الإدارة كذلك مستوى الألم إلى اعلى نقطة، وتكون أبعاد الفشل مدمرة وواضحة للعيان تخلق حالة من الفزع والذعر وتؤدي إلى الانهيار. ويصاحب ذلك ضجة إعلامية وتحاول الإدارة حصر الأضرار التي أصابت المنظمة وأصحاب المصالح، وكسب الوقت واتخاذ تدابير علاجية إذ لم تعد تجدي التدابير الوقائية. ولن يجدي نفعا" هنا دور المديرين والمخططين الاستراتيجيين بل تظهر الحاجة للقيادة المتفردة.

ج- مرحلة ما بعد الأزمة –PostCrisis –: تعرف المرحلة الأخيرة من الأزمة غير المدارة بالصدمة وعدم التأكد وفقدان الأمل. ولابد من فريق لإدارة الأزمة لإيجاد الحلول واتخاذ إجراء فاعل. أو تنتقل المنظمة إلى مرحلة التغيير الجذري كإعادة الهيكلة أو التصفية أو الاندماج ومع انتهاء الأزمة يهبط الألم ببطء إلا أنه يستقر عند مستوى أعلى من بدايته.

الشكل رقم (2)

ديناميكية الأزمة



Source: Diermeier, Daniel (2004)."Strategic Crisis Management "http: //transportation.northwestern.edu/docs/0000/CrisisMgmt.pdf: 14.

أنواع الأزمات:

تتباين اسس تصنيفات الأزمات من حيث مراحل دورة حياة الأزمة، او معدل تكرار الحدوث (ذات طابع دوري متكرر، وطابع فجائي عشوائي)، وعمق الأزمة (عميقة جوهرية وهكيلية التأثير، وغير عميقة وهامشية التأثير)، او شدة الأزمة (عنيفة جامحة ، وهادئة ضعيفة)، او الشمول والتأثير (شاملة لجميع اجراء المنظمة، واخرى تصيب جزء" أو أجزاءا" محددة من المنظمة)، او محور الأزمة (مادية، معنوية، او الاثنين معا")، او مستوى الأزمة (على مستوى الدولة، على مستوى المنظمة) (الخضيري، 72-71: 1993). وقد تبوب الأزمة على انها داخلية او خارجية، او حسب طبيعتها اقتصادية، أو أدارية.... الخ.او ازمات طبيعية، واخرى من صنع الانسان.

تعتمد التصفيات السابقة الذكر اساس واحد في التصنيف، فيما تتوجه البحوث الحديثة الى أستخدام اكثر من معيار في تصنيف الأزمات، وقد قدم (Gundel,

2005) انموذجه الذي عبر عنه بمصفوفه الأزمة - Crisis Matrix -، الشكل (3). مصنفا" الأزمات الى اربعة انواع باعتماد معياريين لتحديد نوع الأزمة هما :

- **قابلية التنبؤ بالأزمة - Predictability -:** اذ تكون الأزمة قابلة للتنبؤ عندما يكون كل من المكان والزمان واسلوب حدوثها معروفاً، ولا يتم تجاهل احتمالية الحدوث. ولأن الكوارث الطبيعية على سبيل المثال قابلة للتنبؤ بشكل عام، فأن الحاجة الى معيار ثان للتصنيف يكون مهما" ويتمثل بأمكانيات التأثير.

- **امكانيات التأثير في الأزمة – Influence Possibilities –:** أذ يمكن التأثير في الأزمة عندما تكون الاستجابات لمواجهتها او تقليل أضرارها معروفة وممكنة التنفيذ وذلك عبر مواجهه اسباب الأزمة.

تساهم مصفوفة الأزمة في تحديد انواع مختلفة من الأزمات ومستوى تكرارها وتهيئة الاجراءات المضادة والمحددة بأزمة معينة، مما يجهز متخذ القرار بمجموعة من الوسائل المساعدة، وفي الأتي أستعراضا" للمجالات الأربعة للأزمة التي تظهر في المصفوفة :

أ- الأزمات التقليدية - Conventional Crises -: وتقع في المربع الاول من المصفوفة، وتكون قابلة للتنبؤ، وامكانية التاثير فيها معروفة ومحددة. ويحدث هذا النوع من الأزمات بسبب استخدام الانظمة التكنلوجية الخطرة وربما تلك المركبة بصورة خاطئة، مثل ازمات انفجارات المصانع الكيمياوية، فيما من النادر أن يتم تصنيف الكوارث الطبيعية أو الأجتماعية على أنها تقليدية. وتكون أحتمالية حدوث هذه الأزمات وتكاليف الوقاية منها والخسائر المحتملة والاضرار المصاحبه، وفقدان الحياة والعواقب السياسية الناجمة عن الأزمات التقليدية، وان كانت كبيرة أحيانا"، جميعها تكون معروفة وسهلة التوقع والمعالجة، ويمكن أدارتها وقيادة التأثير فيها من المنظمة والمجتمع، ذلك أن التدابير المضادة تكون محددة ومختبرة كذلك امكانية التدخل والتنفيذ سريعة بسبب تكرار حدوث مثل هذه الأزمات والخبرة المتراكمة في مواجهتها.

وعلى الرغم من عدم تشابه الأزمات التقليدية فانه يمكن منع وقوعها عن طريق تنفيذ نظام متكامل للجودة وادارة الأزمة مع تهيئة الملاك المؤهل والتجهيزات الكفوءة اضافة الى التدريب والتنظيم الفاعل عند تنفيذ الانشطة والاجراءات الوثيقة الصلة بالأزمات التقليدية.

ب- الأزمات غير المتوقعة - Unexpected Crises -: وتقع في المربع الثاني من المصفوفة وهي الأزمات نادرة الحدوث التي لا يمكن التنبؤ بها مقارنة بالأزمات التقليدية كحوادث الحرائق الا انها حساسة للتأثير فيها. يحدث هذا النوع بسبب استخدام الانظمة التكنلوجية ذات الخصائص الشاذة او بسبب الانظمة الطبيعية وتنطوي على تهديد كبير بالخطر الا انه يمكن التأثير فيها. وعلى الرغم من صعوبة اجراء وتنفيذ التدابير الوقائية بسبب عدم القابلية على التنبؤ بحدوث الأزمة الا انه يمكن تقليل مخاطر الحدوث المتكرر عن طريق الاستعداد الجيد من خلال تحسين تبادل المعلومات عن الأسباب قبل حدوث الأزمة، واعداد مدراء الطوارئ وتشكيل وتدريب فرق عمل متجانسة ودائمة لمعالجة المهمات الصعبة وغير المتوقعة بشكل فاعل مع أهمية منح اللامركزية في اتخاذ القرار لتامين التدخل السريع عند حدوث الأزمات غير المتوقعة.

الشكل رقم (3)

(مصفوفة الأزمة)

قابلية التنبؤ بالأزمة			
صعب	الأزمات غير المتوقعة -2-	الأزمة الاساسية -4-	
سهل	الأزمات التقليدية -1-	الأزمات العنيفة -3-	
	سهل	قابلية التأثير في الأزمة	صعب

Source: Gundel, Stephan (2005). " Towards New Typology of Crisis ". Journal of Contingencies &Crisis Management. Vol.(13), No.(3) : 112.

ج- الأزمات العنيفة -Intractable Crises-: وهي أزمات يمكن توقع حدوثها الا انه من النادر التأثير فيها لكونها أزمات عنيدة وغير مرنة، اذ يصعب السيطرة عليها وتوجيهها، كالانفجارات التي تحصل في المفاعلات النووية، والهزات الارضية وحوادث الازدحامات والتدافع في الملاعب والمناسبات. وتتخطى المخاطرة والاضرار المصاحبة لها حدود ما تسببه الأزمات غير المتوقعة كما يصعب تجاوزها على الرغم من ان الخطر الناجم عنها يكون معروفا ومن السهل تحديده في الزمان والمجال والنوع. ذلك ان الاستعداد والاستجابة والتدخل لعلاجها يكون صعبا" او أشبه بالمستحيل لصعوبة التأثير فيها. وينحصر التعامل والسيطرة على هذا النوع من الأزمات في ايجاد اجراءات غير تقليدية وغير معروفة، تعتمد على دراسة وتفحص مستمرين للنظام المستخدم والتركيز على التوقع بهذه الأزمات وبسبب صعوبة مواجهة هذه الأزمات. ولابد من جهد مشترك على الصعيد الخارجي ولاسيما بالنسبة للدول والمنظمات التي تواجه مخاطر الأزمات العنيفة.

د- الأزمات الأساسية -Fundamental-: وتمثل صنف الأزمات الأكثر خطورة وهي نادرة الحدوث ومجهولة كونها تجمع غياب القدرة على التنبؤ وإمكانيات التأثير المقيدة، مما يزودها بأحتمالية تدميرية هائلة كالهجمات الأرهابية. وتظهر بشكل سريع ومفاجئ الا أنها تستمر لفترات طويلة. وتمتاز بسرعة التغير وضعف الخبرة وهذا هو التحدي الذي يكاد يكون من الصعب التغلب عليه. ويكون الأستعداد والأستجابة لمثل هذه الأزمات غير معروفة وغير كفوءة، بسبب استحالة تقدير المؤشرات الضرورية للتحضير الى الأزمات الأساسية، وخاصة الزمان والمكان واحتمالية الحدوث، والأجراءات المضادة المناسبة، لذا من الصعب منع أو تحييد هذا النوع من الأزمات. وتبقى الأجراءات الأكثر اهمية التي تتبعها الجهات التنفيذية للتعامل مع الأزمات الأساسية هي: - الأعداد المنظمي والتنظيم الأمني الفعال في التعامل مع درجة عالية من عدم التأكد، وتشكيل المجموعات الخبيرة. وقد تشمل الأجراءات المضادة أثارا" قانونية غير مرغوب بها تؤثر في حرية المواطنين.

أبعاد الأزمة

يمكن النظر لكل أزمة من زوايا عدة مادية، ومعنويـة، واعلاميـة، وسياسـيـة...الـخ تشـكل جوانبها وأبعادها المتعددة. وغالباً ما يترافق مع الأزمة ثلاث جوانب أو أزمـات مترابطـة مـع بعضها وهي الأزمة الاعلامية(Media Crisis) وتتعلق بكيفية تقديم المعلومات عن الموقف، والأزمة المحلية (Local Crisis) وترتبط بتقديم التعويضات للضحايا المتضررين أو ما يـدعى بالأزمــة الســايكولوجية (Psychological Crisis) والأزمــة الفنيــة (Technical Crisis) وتتعلق بتأمين موقع الحادث وايجاد الحل الفني. وتترابط هذه الأزمـات الثلاثـة مـع بعضـها بشكل وثيق، ذلـك أن ايجـاد حـل للأزمـة الفنيـة يعتمـد بشـكل كبـير عـلى الأدارة الناجحـة للأزمتين الأعلامية والمحلية (Szpirglas etal.,2005: 9-11).

وسيتم تناول كيفية التعامل مع الأزمات المصاحبة في فقرة استراتيجية أدارة الأزمة.

استراتيجية أدارة الأزمة

ينبغي أولا" معرفة مفهـوم أدارة الأزمـة وصـناعتها قبـل التطـرق الى اسـتراتيجيتها. ففـي الوقت الذي تمثل فيه صناعة الأزمات أو الأدارة بالأزمات علم وفـن السـيطرة عـلى الأخـرين من خلال أحداث الموقف وتوجيهه بما يخدم أهداف صناع الأزمة بهـدف الأخضـاع والأبتـزاز بعد خلق فوضى منظمة متحكم فيها، لذا تدعى أحيانا" بفن صناعة المـؤامرات، يسـاعد عـلى ذلك وجود مناخ من القلق والتوتر والشك. فأن أدارة الأزمـة هـي علـم وفـن السـيطرة عـلى الموقف وتوجيهه بما يخدم أهداف مشروعة من خلال أدارة الأزمة ذاتها من أجل الـتحكم في ضغطها ومسارها واتجاهاتها (الخضيري 25,23,17: 1993). ويقدم الجدول رقم (2) أمكانيـة التعامل مع مراحل صناعة الأزمة من خلال أدارة الأزمة وفي ضوء الصراع بين هاتين الإدارتين.

ترتكز عناصر إدارة الأزمة الناجحة على كل من الأتي: (Trtiz ,2001: 86)

- الاستجابة الفورية والسريعة الى الأزمة.

- دفق متواصل وصريح من المعلومات.
- رسائل صادقة تلك التي تكون متسقة المحتوى.
- عرض الشفقة، أي التعامل الإنساني مع الضحايا.
- تركيز المتحدث الرسمي المتدرب بشخص واحد وتحديد وظيفته.

فيما يضع (Lukaszewski,1999: 19) خمسة عناصر أساسية في أدارة الأزمة وهـي كـما يأتي:

يعـد التفـويض المسـبق للمـديرين المعنيـين ذو أهميـة كبـيرة في أتخـاذ قـرار بتطـوير استراتيجية لإدارة الأزمة تتقدم على الوقت، ومن ثم سرعة التنفيذ.

الفعل الحاسم، أذ تحدث الأزمات بسرعة غير متوقعة وتخلف مشاكل عدة مما يستدعي أن تكون الاستجابة فاعلة وذات تراكمات حاسمة وايجابية بما يقلص حجم الأزمـة أو يخفـف تأثيراتها المصاحبة.

السلوك المناسـب لـلأدارة قبـل وأثنـاء وبعـد الأزمـات لإعـادة الاعتبـار وبسرعـة لسـمعة المنظمة، وذلك بالعمل الفوري والحذر، والقـول المخـتصر والمهـم والـذي يسـتحق أن يسـمع ويكرر، أذ لا توجد أسرار في مواقف الأزمات.

الجانب الإنساني في الأقوال والأفعال، أذ يتسم سلوك بعـض المـديرين بـالبرود والتعجـرف بعد حدوث أزمات تخلف ضحايا، مما يشكل مصدراً للغضب والأحباط وللمقاضاة القانونيـة وللتغطية الإعلامية الرديئة، "قل أسف وأعتذر بشكل مستمر وساعد الضحايا".

التعامل المبـاشر والشـخصي مـع الضـحايا وأولئـك الـذين يتـأثرون بشـكل مبـاشر ومـنهم العاملين والزبائن الأمر الذي يقلل قوة الخصوم، وضغط الأعلام، أذ يقـدم عـدم التهـرب مـن المسؤولية الحل والفرصة لإعادة الاعتبار لسمعة المنظمة، ويعزز الانتماء اليها.

وقـد أخـتصر(Coombs,1998) عنـاصر اسـتراتيجية الاسـتجابة للأزمـة أو ادارة الأزمـة بعنصرين هـما: - تقـديم المعلومـات ذات الصـلة الوثيقـة بالأزمـة الى المنتفعـين، الى جانـب الشفقة مع الضحايا.

(Trtiz, 2001: 84) و يمكن اعادة صياغة عناصر ادارة الأزمة كما يأتي: ـ

الأزمة الإعلامية و تتعلق بالاتصالات خلال الأزمة و ترتبط بالجانب المعلوماتي.

الأزمة السايكلوجية التي تتصل بالبعد الإنساني للأزمة لاسيما وأن السلوك يتقدم على الاتصال.

ولأن الأزمة دالة للسرعة، ينبغي أن تكون الاستجابة فنياً واعلامياً وسايكولوجياً صحيحة وسريعة واستثنائية منذ البداية. وذلك من أجل السيطرة على غضب الضحايا وتقليل الشعور السلبي وتخفيض الحاجة الى تغطية اعلامية واسعة، ومن ثم تخفيض حدتي الأزمتين الإعلامية والسايكولوجية. وسيتم تناول هذه العناصر بإيجاز.

الجدول رقم (2)

مراحل صناعة الأزمة إزاء مراحل أدارتها

المراحل	صناعة الأزمة	أدارة الأزمة
الاولى	الأعداد لميلاد الأزمة: تهيئة المسرح والمناخ لافتعال ونمو الأزمة، وتشويه الحقائق، وكسب المؤيدين.	تجنب الأزمة: السرية والحذر والسرعة في التعامل مع الموقف، وتقليل المخاطر.
الثانية	أنماء وتصعيد الأزمة: تعبئة فاعلة، وحشد القوى المعادية، وزيادة الضغط الأزموي، وتوسيع نطاق المواجهة.	الأعداد لأدارة الأزمة: الأستعداد لمواجهة الظروف التي لا يمكن فيها منع وقوع الأزمة بوضع خطط تفصيلية للطوارئ، واتصالات متقدمة، وشبكة علاقات، وفرق مدربة.
الثالثة	المواجهة الحادة والعنيفة: اختيار توقيت ومكان ومجال غير مناسب لتحطيم الخصم.	الاعتراف بوجود أزمة: الارتكاز على الثقة والتفاهم الصريح في التعامل مع الزبائن، ولابد من مستشاريين من داخل وخارج المنظمة.
الرابعة	السيطرة على الخصم واستبدال أهدافه وربطه بعلاقات تبعية.	احتواء الأزمة: وذلك باتخاذ قرارات صعبة وسريعة لتصحيح الموقف بسرعة. وتغدو المصداقية أهم من الموقف القانوني السليم، نتيجة قلة المعلومات، لذا اعلن بوضوح جميع الحقائق التي تعرفها.
الخامسة	استيعاب قوى الرفض وأتاحة الفرصة للقوى المؤيدة للسيطرة، مع القيام بحملة أعلامية مخططة.	تسوية الأزمة: لن تنتظر الأزمة، وتغدو السرعة في هذه المرحلة في غاية الأهمية وذلك بتغيير المسار واتباع استراتيجيات جديدة فاعلة لاستعادة صورة المنظمة وزبائنها.
السادسة	ابتزاز الخصم: جني المكاسب وأجبار الخصم على الأمتناع عن تهديد مصالح الطرف الأخر وأقناعه بالعمل لصالحه.	الاستفادة من الأزمة: توفر الأزمات قدرا" هائلا" من الخبرات التي تترك اثرا" عميقا" في المنظمة، تستوضح مستوى القيادة فيها وأهميتها. وتتلخص الخبرة في "كن صادقا" وقل الحق وبسرعة".

المصدر: أستنادا" الى: الخضيري، محسن أحمد (1993). ادارة الأزمات: منهج اقتصادي اداري لحل الأزمات على مستوى الاقتصاد القومي والوحدة الاقتصادية. مكتبة مدبولي، القاهرة: -17 22.

2-Augustine,Norman (1995). Managing The Crisis You Tried To Prevent. Harvard Business Review. Nov.-Des.: 149-158.

- أدارة الأزمة السايكولوجية :

وتنشأ من التأثيرات السايكولوجية الناجمة عن الأزمات والكوارث والعنف وما تخلفه من تدمير للممتلكات والبنى التحتية وفقدان العائلة. ويقترح تكوين مجموعات خاصة عالية الكفاءة للتدخل السريع (45-75 دقيقة من بدء الأزمة) وتصمم هذه المجموعات للتخفيف من حدة وآثار ونتائج الأزمات، ويمكن أن تستمر عدة أيام لاسيما عند الحاجة الى المتابعة، وذلك باعتماد أنموذجاً يتكون من اربعة مراحل وكما يأتي: - Everly, Jr.2000: 54-56

المرحلة الأولى : - تجميع الضحايا في مجموعات كبيرة (10-300 فرد) الذين تعرضوا الى أزمة مشتركة من أجل اعادة تأسيس الأحساس بالجماعة، كضرورة أساسية في اعادة البناء واستعادة النشاط – Recovery -.

المرحلة الثانية: - استخدام المصادر الأكثر ملائمة ومصداقية وذات سلطة، لتوضيح الحقائق المتعلقة بالأزمة، وبدون اختراق للسرية، وأن يستلم الضحايا المعلومات الواقعية عن الأزمة للتغلب على الشائعات الهدامة والقلق المتوقع، وأعادة الأحساس بالسيطرة لدى الضحايا. ويساعد اختيار المتحدث المحترم العالي المصداقية في تعزيز فاعلية الرسالة المدركة، وفي زيادة الاطمئنان للإجراءات المتخذة والدعم المقدم.

المرحلة الثالثة: - توفير أخصائيين ذوو مصداقية في العناية الصحية، لمناقشة معظم ردود الأفعال العامة، ومنها الإشارات المشتركة والعلامات العارضة للأسى والغضب، والأجهاد والشعور بالذنب والمسؤولية بين الناجيين عن الذين تم فقدهم.

المرحلة الرابعة: - مناقشة استراتيجيات العناية بالذات -Self-Care- والتعامل الشخصي، والتي تكون ذات قيمة كبيرة في تخفيف حدة ردود الأفعال للأزمة كذلك مناقشة استراتيجيات ادارة الأجهاد -Stress Management- على أن تكون

عملية وبسيطة، وتقديم الموارد اللازمة من المجتمع والمنظمة لتسهيل عملية استعادة النشاط.

وقد استخدمت مثل هذه النماذج لعدة سنوات، من اجل حماية المورد البشري الأكثر قيمة للمنظمة والمجتمع. وتتوجه البحوث صوب معيارية هذه الطرائق لتكون ذات معولية في التنفيذ.

- أدارة الأزمة الإعلامية:

يترافق مع الأزمة نقص وتشويه وتشويش في المعلومات وفي نقلها نتيجة لغياب المعلومات الموثوقة بشأن الأزمة، لاسيما وأن أزمات المنظمة هي سبق صحفي أفضل من أنجازاتها، لذا فأن العلاقة بين المنظمة ووسائل الأعلام تكون حرجة أثناء الأزمة ويمكن التغلب على الأزمة الإعلامية كما يأتي:

- قول الحقيقة: أهمية تقديم المعلومات المتوافرة بصدق وصراحة وفوراً لتخفيف موجة الذعر وتخفيض حجم التفسيرات الخاطئة للحادث عندما تكون المنظمة بطيئة الاستجابة، أو تلجأ الى التعميم الأعلامي، مما يؤدي الى فقدان الثقة وأنتشار الشائعات وارتفاع مستوى عدم التأكد، وتستمر تغذية دورة الشائعات كلما أستمر غياب المعلومات الدقيقة، وعندها يكون من الصعب نجاح الاتصالات.

- عقد اللقاءات العامة والاجتماعات، والاتصال بوسائل الأعلام وتقديم وتقييم الحقائق الواقعية التي لا مجال لأنكارها.

- أرسال رسائل صادقة بدفق متواصل ومتماسك ومتسق من المعلومات الدقيقة والواضحة الى الجمهور الرئيسي لإعطاء صورة الى المنتفعين بأن المنظمة ستتمكن من مواجهة الأزمة.

- تعيين متحدث رسمي متدرب.

أتاحة الفرصة للاعلام وأصحاب المصالح والضحايا للاتصال بالمنظمة عبر الهاتف والبريد الإلكتروني والتعامل مع أسئلتهم واستفساراتهم بإيجابية لإعادة بناء الثقة.

كما يمكن وضع سبعة أبعاد لإدارة الاتصالات في الأزمة ولأدارة الأزمة بشكل عام: (Lukaszewski,1999: 1-18)

أ- العمليات - Operations-: ويرتكز على استعادة الثقة وأعادة بناء العلاقات مع الضحايا، وتخفيض مستوى التغطية الإعلامية للحدث حينما يكون سلوك وموقف المنظمة يتماشى مع توقعات المجتمع، يشمل هذا البعد سبعة أبعاد فرعية هي: الصراحة، والتفسير، والتصريح، والندم، والاستشارة، والالتزام، والتعويض.

ب- ادارة الضحية - Victim Management-: يتصل هذا البعد بمعرفة توقعات الضحايا والتعامل معها بإيجابية، والا ستكون ادعاءات الضحايا تستحق الاهتمام عند مناشدتهم وسائل الأعلام.

جـ ـ الثقة والمصداقية -Trust & Credibility -: اذ ينبغي اعتماد سلوكيات لبناء الثقة وتقليل الخوف وترسيخ المصداقية التي تستند الى السلوك السابق للمنظمة والذي يستخدم في التنبؤ بسلوك المنظمة المستقبلي.

ومن اهم السلوكيات التي تظهر المصداقية:

- تهيأ للتحدث بشكل علني.
- توفير معلومات متقدمة.
- اصغي جيدا وتكلم بلغة واضحة.
- اشرح المشكلات والتغيرات بسرعة وبرهن أنك سمعت الأخرين وغير خططك.
- دوام على الاتصال وتعاون مع الأعلام، واعترف بأن الضحايا والعاملين هم الذين يمتلكون الأسبقية الأعلى.
- المشاركة الطوعية للضحايا في عملية اتخاذ القرار.

د – السلوك -Behavior -: ويتضمن اعداد خطط جيدة تنفذ مباشرة بعد الأزمة تستهدف التقليل من أنماط السلوك السلبي الذي يحدث في الأزمات والذي يعيق أعادة بناء وحماية السمعة والثقة والمصداقية، كالتكبر والعجرفة والتهرب من تحمل المسؤولية، وعدم الاتصال بالجمهور والضحايا، وتخفيض مستوى حاجات الضحية.

هـ- التوقع المهني –Professional Expectation-: ويقصد به مقارنة سلوكيات وأفعال مهني العلاقات العامة في المنظمة، مع معايير مهنية وأخلاقية

توضع استناداً الى الصناعة التي تتواجد فيها المنظمة تعكس توقعات المجتمع، وتكون قاعدة اساسية لتحديد الأضرار والتعويضات.

و- البعد الأخلاقي -Ethical –: يقيم الضحايا أداء المنظمة أخلاقياً، أذ من المتوقع أن تعمل المنظمات بواعز اخلاقي يعزز توقعات الضحايا والمجتمع ويجيب عن الأسئلة المباشرة والصعبة علناً وفوراً بما ينسجم مع تلك التوقعات.

ز- الدروس المستخلصة Lessons-Learned- -: لا يمكن تجنب أغلب الأزمات، لذا فأن تنفيذ الاستجابة للأزمة وكيفية معالجتها تمثل دروساً للتعلم من الأخطاء والفشل والنجاح كذلك، من أجل التنبؤ أو تخفيض احتمالية حدوث مواقف مشابهة. ولأن الذاكرة المنظمية قصيرة الأمد فأن المنظمة يمكن أن تتعلم من تذكر أخطائها، كما يمثل التحدث علنا" عن الأخطاء والدروس المستخلصة خطوة أساسية صوب الحصول على مسامحة الجمهور المعني.

وتعتمد الاستجابة الفاعلة التي تعقب الأزمة مباشرة في الساعات أو الأيام الأولى على مرونة وسرعة استجابة المواطنين، والجهات التنفيذية، والقيادة المسؤولة. وتعد القدرة السريعة على استعادة النشاط خاصية أساسية للنظام السليم ترتكز على الصحة الاجتماعية (Societal Health) ممثلة بالموارد والتجربة والجودة المنظمية وفي الأتي استراتيجيات تعزيز المرونة الاجتماعية((Societal Resilience) Boin & McConnell, 2007: 55):

تحديد وتدريب أفراد يمثلون المستجيبون الأوائل لأجل تولي المبادرة بطريقة مستقلة وفاعلة في الظروف الصعبة عند انهيار الهياكل القيادية، وأن ترتكز قراراتهم على قيم جوهرية.

تطوير خطة مستمرة تساعد المنظمات على أنشاء مراكز عمليات في موقع خارجي مدعم بتقانة المعلومات، مع التشجيع على الاستجابة الأولية في ظل تغطية أعلامية إيجابية.

العمل مع الهيئات المحلية وبمشاركة الحكومة ومنظمات الأعمال والمواطنين والأعلام بما يسهل استجابة الجماعة أو المجتمع العفوية للأزمة.

التخطيط والتدريب المستمر والشمولي على سيناريوهات ذات حلول ممكنة وبمشاركة الشركاء المحتملين في منطقة محتملة.

العمل مع القطاع العام والخاص على أصلاح الأضرار.

- التدريب على ومحاكاة خطط الطوارئ للمنظمات الخاصة والعامة وبشكل نظامي لتعزيز الفهم والثقة المتبدلة، وبمكن أن تنفذ داخليا" أو بالاستعانة بمنظمات خارجية.

- تدريب قادة المنظمات والقادة السياسيين على السلوك المرن أوقات الأزمات.

وينبغي تضمين أي استراتيجية المنهج الإسلامي للرسول الأعظم (ص) في أدارة الأزمات، ويمكن تحديد أهم ملامح استراتيجية ادارة الأزمات في المنظور الإسلامي وبإستعارة أنموذج (Augustine 1995) في كل من الأتي:

تجنب الأزمة: وذلك بالعمل الصالح، ومنه الصلاة والصبر، يقول ﷻ: " **يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ اسْتَعِينُواْ بِالصَّبْرِ وَالصَّلاَةِ إِنَّ اللّهَ مَعَ الصَّابِرِينَ {153/2} وَلاَ تَقُولُواْ لِمَنْ يُقْتَلُ فِي سَبيلِ اللّهِ أَمْوَاتٌ بَلْ أَحْيَاء وَلَكِن لاَّ تَشْعُرُونَ {154/2} وَلَنَبْلُوَنَّكُمْ بِشَيْءٍ مِّنَ الْخَوفْ وَالْجُوعِ وَنَقْصٍ مِّنَ الأَمَوَالِ وَالأنفُسِ وَالثَّمَرَاتِ وَبَشِّرِ الصَّابِرِينَ {155/2} الَّذِينَ إِذَا أَصَابَتْهُم مُّصِيبَةٌ قَالُواْ إِنَّا لِلّهِ وَإِنَّا إِلَيْهِ رَاجِعونَ {156/2} أُولَئِكَ عَلَيْهِمْ صَلَوَاتٌ مِّن رَّبِّهِمْ وَرَحْمَةٌ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُهْتَدُونَ {157/2}** " **(البقرة: 153- 157)**. وقد خلَّد اللـه ﷻ حال أمة أمنت، فأستبدل هلاكها برحمة منه، " **فَلَوْلاَ كَانَتْ قَرْيَةٌ آمَنَتْ فَنَفَعَهَا إِيمَانُهَا إِلاَّ قَوْمَ يُونُسَ لَمَّآ آمَنُواْ كَشَفْنَا عَنْهُمْ عَذَابَ الخِزْيِ فِي الْحَيَاةَ الدُّنْيَا وَمَتَّعْنَاهُمْ إِلَى حِينٍ** " **(يونس: 98)**

الإعداد لإدارة الأزمة: المراقبة الدقيقة للأمور المحيطة والإعداد الجيد بحذر وسرية قال تعالى " **وَأَعِدُّواْ لَهُم مَّا اسْتَطَعْتُم مِّن قُوَّةٍ وَمِن رِّبَاطِ الْخَيْلِ تُرْهِبُونَ بِهِ عَدْوَّ اللّهِ وَعَدُوَّكُمْ وَآخَرِينَ مِن دُونِهِمْ لاَ تَعْلَمُونَهُمُ اللّهُ يَعْلَمُهُمْ** " **(الأنفال: 60)**. وأهمية الاستعانة بالمؤمنين، قال تعالى " **يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُواْ لاَ تَتَّخِذُواْ الْكَافِرِينَ أَوْلِيَاء مِن دُونِ الْمُؤْمِنِينَ أَتُرِيدُونَ**

أَن تَجْعَلُواْ للهِ عَلَيْكُمْ سُلْطَانًا مُّبِينًا " **(النساء : 144)**. أضافة الى وحدة الصف " **إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الَّذِينَ يُقَاتِلُونَ فِي سَبِيلِهِ صَفًّا كَأَنَّهُم بُنيَانٌ مَّرْصُوصٌ** " **(الصف: 4)**.

الاعتراف بوجود أزمة: وأن سبب الأزمة يعود الى الفرد ذاته أو الكيان الاجتماعي الذي ينتمي اليه، وفي ذلك يقول الخالق سبحانه وتعالى " **ذَلِكَ بِأَنَّ اللَّهَ لَمْ يَكُ مُغَيِّرًا نِّعْمَةً أَنْعَمَهَا عَلَى قَوْمٍ حَتَّى يُغَيِّرُواْ مَا بِأَنفُسِهِمْ وَأَنَّ اللَّهَ سَمِيعٌ عَلِيمٌ** " **(الأنفال: 53)**، وقوله عز من قال " **فَمَن يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ خَيْرًا يَرَهُ {7/99} وَمَن يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ شَرًّا يَرَهُ** " **(الزلزلة: 7- 8)**. مع التأكيد على استمرار العمل الإيجابي الصالح أثناء الأزمة عند توفر الإمكانية للثقة اللامتناهية بقدرة وخيرة اللـه عز وجل، وفي هذا يقول رسولنا الكريم في حديث شريف " ان قامت الساعة وبيد أحدكم فسيلة فأن أستطاع أن لا يقوم حتى يغرسها فليفعل ".

- **احتواء الأزمة:** ينبغي التعرف على ماهية الأزمة وتحديد معالمها، وتشخيص أسبابها بدقة والعوامل المحيطة بها والمغذية لاستمرارها، من أجل تحيد فهم عميق ومتكامل عن الأزمة. وتبرز هنا ضرورة الشورى لتحديد الخيارات المتاحة واختيار أنسبها بعد توحيد الرأي، يقول تعالى " **فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ** " **(آل عمران : 159)** والصبر والتعاون بين الأفراد داخل المنظمة للعمل على حل الأزمات, وقد قال تعالى: " **وَتَعَاوَنُواْ عَلَى الْبرِّ وَالتَّقْوَى وَلاَ تَعَاوَنُواْ عَلَى الإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ** " **(المائدة: 2)**. أذ يمثل التعاون قاعدة اجتماعية أساسية لحفظ أنظمة مجموعات الكائنات الحية المختلفة.

تسوية الأزمة: وتبدأ بالاستعانة بعد (اللـه ﷻ) بالقائد القوي الأمين، يقول ﷻ " **إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ** " **(القصص: 26)**. ونصرة الحق في قوله تعالى " **وَلَيَنصُرَنَّ اللَّهُ مَن يَنصُرُهُ إِنَّ اللَّهَ لَقَوِيٌّ عَزِيزٌ** " **(الحج: 40)**، والتوكل على (اللـه ﷻ) " **فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ** " **(آل عمران: 159)**، ثم الثبات وذكر اللـه كثيرا"." **فَإِنَّ مَعَ الْعُسْرِ يُسْرًا {5/94} إِنَّ مَعَ الْعُسْرِ يُسْرًا** " **(الشرح : 5-6)**. عليه لابد من الأمل مقرونا" بالعزم والعمل مع استنهاض الهمم.

الاستفادة من الأزمـة: تمثـل التجـارب المتراكمـة دروسـا" غنيـة لعـدم الوقـوع في نفـس الأخطاء، ويشدد النبي الكريم (ﷺ) على أهمية أن (لا يلدغ المؤمن من جحـر مـرتين) وأن لا يمر بذات الأزمة أكثر مـن مـرة، ويبقـى الاسـتغفار حصـن الأمـان الأسـاسي لتجنـب الأزمـات مستقبلا" بقوله تعالى " **وَمَا كَانَ اللـهُ لِيُعَذِّبَهُمْ وَأَنتَ فِيهِمْ وَمَا كَانَ اللـهُ مُعَذِّبَهُمْ وَهُمْ يَسْتَغْفِرُونَ** " **(الأنفال: 33-32)**، وقول رسول اللـه (ﷺ) " من أكثر من الإستغفار جعل اللـه له من كل هم مخرجا ومن كل ضيقاً مخرجا ". مع أهمية الحذر والمراقبة المستمرة للخصوم.

كما يشترط في أدارة الأزمة من وجهه نظر الشريعة الإسلامية عدة أمور منهـا: (البلـداوي، 2000: 1-2)

- أن يكون مرجع إدارة الأزمة نابع من كتاب اللـه وسنة رسوله (ﷺ).
- الاستعانة والتوكل على اللـه سبحانه وتعالى والثقة به والثقة النفس.
- الابتكار والأبداع بما يثير الحماس والدافعية.
- اختيار بديل حل الأزمة بما يحقق مصلحة البلد والفريق.
- الصبر والثبات والتفاؤل.
- التمسك بالقيم والمثل والأخلاق والسلوكيات الحسنه التي لم يبتعـد عنهـا الرسـول (ﷺ) وقت الأزمات.
- الشجاعة لأعضاء وقائد فريق أدارة الأزمة.
- التجانس والتعاون بين الأفراد داخل فريق الأزمة.

القيادة في الأزمة:

ينبغي أن يكون مدير فريق إدارة الأزمات قائداً يتحلى بالصفات الأتية: (البلداوي ، 2-1 : 2006)

- الثقافة السياسية والعسكرية والأمنية.
- الخبرة في الأدارة.
- الذكاء وسرعة البديهية.

- القدرة في التأثير في الأفراد.
- التفكير الإبداعي بوضع سيناريوهات وفرضيات لحل الأزمة.
- القدرة على حل المشكلات الطارئة الناتجة من الأزمة والسيطرة عليها.
- أخذ مشاورة وخبرات الأخرين والاستفادة من النقاط المهمة.
- قدرة الاتصال بالأخرين وتكوين علاقات إيجابية للتأثير في الخصم.
- أجادة فن الحوار وامتلاك القدرة على الأقناع ولاسيما مع صانعي الأزمة.
- الرغبة والحماس في العمل.

ويمكن استخدام قائمة الصفات الأتية التي تمثل أداة لتقويم فاعلية الفرد كقائد على مقياس من عشره درجات (1-10) أذ يقوم القائد بتقويم نفسه أولاً، ثم يتم تقويمه كقائد من المرؤوسين وستمثل العلامات الحقيقية، تلك التي يؤشرها من يقودهم وليس التي سجلها لنفسه، اذ أننا فاعلون بقدر ادراك العاملين لنا (كوكس، وهوفر ، 140-139: 1993).

الصفات القيادية	الدرجة
مقاييس عالية للأخلاقيات الشخصية	-
مستوى مرتفع من النشاط	-
جيد في أنجاز الأولويات	-
شجاع (مستعد للمجازفة)	-
العمل الجاد بتفان والتزام	-
مبدع وغير تقليدي	-
محدد لأهدافه	-
الحماس الملهم المعدي	-
واقعي ومحنك	-
الرغبة في مساعدة الأخرين على النمو والنجاح	-
علامة القيادة الكلية	-

هـذا مـن جهـة ومـن جهـة أخـرى أهميـة تجنـب القائـد لأمـراض أو باثولوجيـات -Pathologies- القيادة والتي تشمل (Boin & McConnell, 2007: 55):

- الالتصاق بالخطة.
- انتظار جميع الحقائق والأرقام قبل صنع القرارات الحاسمة.
- التصرف كما لو أن هيكل السيطرة والقيادة لازال قائما".
- انتظار المساعدة الخارجية.
- نشر الشائعات غير الصحيحة.
- البدء بلعبة اللوم.
- توبيخ العامة.
- معاملة الأعلام كعدو.

الاستنتاجات

- تمثل الأزمة لحظة تحول مصيرية فاصلة بين الموت والحياة، وبـين الحـرب والسـلم وبـين الفشل والنجاح.

- يستدعي التعامل مع الأزمة تجاوز الطرائق المعتادة في الحل الى أخرى مبدعة.

- تحدث الأزمات بسرعة غير متوقعة.

- يؤثر نمط السـلوك السـلبي للمـديرين بعـد حـدوث الأزمـات التـي تخلـف ضـحايا، في مستوى الاستياء العام ومن ثم حجم التغطية الإعلامية اللازمة، كما يعيـق أعـادة بنـاء الثقـة والمصداقية.

- يترافق مع الأزمة الأساسية عدة أزمات أعلامية و سايكولوجية وفنية.

- العلاقة بين المنظمة ووسائل الأعلام تكون حرجة أثناء الأزمة، أذ تحدث الأزمـة في منـاخ من اللا التأكد مما يؤدي الى فقدان الثقة وأنتشار الشائعات.

- يختلف النموذج الإسلامي في إدارة الأزمة بمنطلقاته الفكرية ومرتكزاته القيمية وجوانبه الروحية.

التوصيات:

وضع كل من (Boin & McConnell, 2007: 55-56) جملة مهام ينبغي أن يتعلمها ويؤديها القائد قبل حدوث الأزمة أو الكارثة، تصلح لأن تكون توصيات مهمة ومنها :

- توفير خبراء الأزمة قبل وقت سابق من أجل بناء علاقات الثقة المطلوبة واتخاذ القرار الحاسم.

- تحديد الشركاء من المنظمات أو الدول القادرة على المساعدة، أذ قد يتعطل عمل المنظمات الرسمية أثناء الأزمة.

- التدريب على التقييم المعلوماتي والموقفي بشكل مناسب وفوري وكيفية التعامل مع الشائعات، وتقييم الواقع والموارد المتاحة.

- دعم وتسهيل نشوء روابط أو حلقات تنسيق غير رسمية تلتقي فيها التدفقات المعلوماتية ولا سيما تلك التي يطورها المواطنون وخدمات الطوارئ.

- حشد المساعدة الخارجية وتنسيق جهودها الى منطقة الأزمة أو الكارثة، سواء كانت مقدمة من الجيش أو منظمات اجتماعية أو خارجية أو دول، وأن لم تتلائم أعمالهم مع هياكل السيطرة والقيادة المتبعة.

- أهمية تعلم القادة كيفية العمل مع الأعلام بل أدارة الأعلام (Media Manage). أذ تحطم الأزمة مفهوم وتوقعات الأفراد عن كيف يعمل العالم، لذا ينبغي أن يوضح القادة الى اين يتجه المجتمع، مع تقديم الأطار الذي يرسخ تفكير وأفعال الأفراد على أرض الواقع.

- العمل على أعادة البناء واستعادة النشاط الطويل الأمد باختيار الشركاء الكفوئيين وموازنة شروط السرعة والخبرة.

إضافة الى توصيات أخرى ومنها:

- تدريب القادة وأكسابهم المهارات الخاصة بأدارة الأزمة وخصائص السلوك الإنساني المناسب المبني على قيم جوهرية لإعادة بناء الثقة وبسرعة.

●توفير مستلزمات الصحة الاجتماعية وفي مقدمتها الموارد، والتدريب على سيناريوهات الأزمة ومحاكاة الخطط الموضوعة عند انهيار الهياكل القيادية بما يضمن مرونة وسرعة استجابة المواطنين والجهات الحكومية.

●أنشاء مراكز عمليات متقدمة مهيأة لأن تأخذ زمام المبادرة في مثل هذه الحالات.

●العمل مع الأعلام وأصحاب المصالح والجمهور المعني من خلال اتصال فاعل، واختيار كفوء لمتحدث رسمي مدرب جيدا" وعالي المصداقية لأرسال رسائل موثوقة متجانسة وصريحة ومستمرة وواقعية وفورا"، للتغلب على الشائعات والقلق المتوقع، وأعادة الأحساس بالسيطرة لدى الضحايا.

●تحدث الأزمات بسرعة لذا ينبغي أن تكون الاستجابة فنيا" وأعلاميا" وسلوكيا" فورية وسريعة.

●عدم التهرب من المسؤولية وذلك بالتعامل المباشر مع الضحايا ووضع قاعدة اساسية لتحديد الأضرار والتعويضات تنسجم مع توقعات المجتمع.

●المشاركة مع المنظمات المحلية والحكومية وجميع قطاعات المجتمع من أجل تقليل حجم الأضرار واستعادة النشاط.

●المراجعة الموضوعية للأزمات الماضية والتعلم من الأخطاء، ومن الأزمات المشابهة أين ما تحدث من أجل الأعداد السليم لخطط كفوءة مستقبلية.

●أهمية استنباط الحلول من المنظور الإسلامي والقواعد التي يرتكز عليها في أدارة الأزمات، بعد تشخيص الأسباب لتلك الأزمات استنادا" الى المنهج الإسلامي.

الفصل العاشر

التنفيذ الاداري الجبري

يعتبر التنفيذ الجبري أو المباشر من اشد الأساليب التي تلجا أليها الإدارة لتنفيذ قراراتها جبرا على الأفراد ودون حاجة إلى استصدار حكم قضائي فيما اذا لم ينفذها المخاطب بأحكامها بشكل اختياري، فهو أكثر الأساليب تهديدا لحريات الأفراد واعتداءا على حقوقهم، و ذلك بما تقتضيه من أساليب القهر والقوة، ففي هذه الوسيلة لا تقوم الإدارة بعمل قانوني بل تقوم بعمل مادي يتمثل في استخدام القوة الجبرية من اجل إرغام الأفراد على الامتثال للوائح والقرارات التي تهدف إلى حماية النظام العام.

يعتبر التنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري تطبيق خاص للنظرية العامة للتنفيذ المباشر للقرارات الادارية، وهي تلك النظرية التي تعطي للإدارة الحق في تنفيذ قراراتها الإدارية تنفيذا مباشرا بالقوة الجبرية دون حاجة للجوء إلى القضاء للحصول منه على إذن مسبق.

ونظرا لما في هذه الوسيلة من قهر للأفراد واعتداء على حرياتهم الشخصية وخروج على القاعدة التي تقضي بعدم اللجوء إلى القوة لاقتضاء الحقوق فانه لا بد من توافر حالات وشروط معينة وذلك حتى يمكن اللجوء أليه، مع توفير اكبر قدر من الضمانات لحماية الحقوق والحريات عند ممارسة هذا الحق.

ترتيبا على ما تقدم فسوف نتناول التنفيذ الجبري في مبحثين على النحو التالي: -

تعريف التنفيذ الجبري وحالاته

يعرف التنفيذ الجبري بأنه " حق سلطة الضبط الإداري في تنفيذ قراراتها الضبطية جبرا على الأفراد دون حاجة إلى استصدار حكم قضائي فيما أذا لم ينفذها المخاطب بأحكامها بشكل اختياري ".

كما يعرفه مفوض الدولة(ROMIEU) بأنه " وسيلة لازمة، تمارس لانعدام الوسائل القانونية الأخرى تجد تبريرها الشرعي في ضرورة أطاعة الأفراد للقانون".

ويشكل التنفيذ الجبري امتيازا للإدارة ولكن ذلك لا يكسبها حقا بل يضعها في مركز ممتاز إزاء الأفراد و بناءا على ذلك فان الإدارة لا يحق لها استخدام هذه الوسيلة، وتعتدي على حقوق الأفراد وحرياتهم التي يحميها القانون، ولا أن تكسب حقوقا لها إزاء الآخرين بإدارتها المنفردة وبشكل مخالف للقانون والمصلحة العامة وإلا كان قرارها عرضه لوقف التنفيذ والإلغاء من قاضي الإلغاء.

وفقا لهذه الوسيلة يكون لهيئة الضبط الإداري أن تلجأ إلى استخدام القوة المادية عند الاقتضاء لمنع الإخلال بالنظام العام بعناصره المعروفة أو لإعادة النظام إلى ما كان عليه وذلك دون أن تضطر إلى الحصول على أذن سابق من القضاء، أو استعمال القوه المادية للتنفيذ الجبري لقرارات الضبط مقتضاها الاستغناء عن التدخل السابق للقضاء.

والتنفيذ الجبري تبرره اعتبارات في مجالات التصرف الإداري بصفه عامة، ألا انه يبدو أكثر ضرورة في مجال الضبط الإداري بصفة خاصة لهذا فلقد ذهب البعض إلى " إن تنفيذ قرارات الضبط سواء كانت تنظيمية أم فردية ليس سوى حالة خاصة للتنفيذ القهري للقرارات الادارية، غير انه يجب ملاحظة ان مادة الضبط بطبيعتها تشكل مجالا واسعا لاستخدام التنفيذ القهري أكثر من غيرها، نظرا لما تتطلبه من اتخاذ إجراءات سريعة لا تحتمل التأخير.

وبناءا على ما سبق، فان التنفيذ الجبري يعتبر ضرورة اجتماعية باعتبارها تكملة طبيعية لسلطة الدولة في العمل على احترام أوامرها وإطاعة قوانينها.

حالات التنفيذ الجبري أو المباشر

التنفيذ الجبري هو إجراء استثنائي لا يجوز لهيئة الضبط أن تلجأ أليه الا في حالات معينة، فهو استثناء من الأصل العام والذي يقتضي أن تلجأ الإدارة إلى القضاء لتحصيل على حكم بحقوقها اذا ما رفض الأفراد الخضوع لقراراتها وإجراء التنفيذ في حدود ما يحكم به القضاء، وهذه هي القاعدة التي يعتنقها مجلس الدولة

الفرنسي ويرددها في أحكامه باستمرار أيضا القضاء الإداري المصري أعلن عـن هـذه المبـدأ في العديد من أحكامه، ومن أوضح أحكامه في هذا الخصوص حكم المحكمـة الإداريـة العليـا في 24نوفمبر سنة 1962 وفيه تقرر" أن التنفيذ المبـاشر لـيس الأصـل في معاملـة الإدارة للأفـراد, وإنما الأصل أن تلجا الإدارة شأنها في ذلك شأن الأفراد – إلى القضاء لاستيفاء حقوقها".

استقر الفقه والقضاء على تحديد الحالات التي يجـوز بموجبهـا لـلإدارة اسـتخدام وسـيلة التنفيذ الجبري وذلك متى توافرت هـذه الحـالات وسـوف نسـتعرض هـذه الحـالات الثلاثـة مخصصين لكل حالة فرع وذلك على النحو التالي.

وسوف نفصل كل حاله على حدى وذلك على النحو التالي:

الفرع الاول

وجود نص قانوني صريح للإدارة بالتنفيذ المباشر

تتحقق هذه الحالة عندما ينص المشروع على حق الإدارة في تنفيذ قراراتها الضبطية جـبرا دون حاجة للجوء للقضاء نظرا للإبطاء في تنفيذ القرارات عـلى النظـام العـام. ومـن ذلـك أن قانون الاجتماعات العامة المصري رقم(14) لسنة 1923م ينص على أن " لسلطة الضبط حـق فض الاجتماع اذا حدث فيه شجار أو تحول إلى مظهر مـن مظـاهر الإخـلال بالنظـام العـام"، أيضا سلطة المجالس التنظيمية المختصة في إزالة أية إنشاءات مؤقتة أو باليه. وتشـكل مكـره صحية كانت في الأصل مرخصة أم أنشأت بدون رخصة في حالـة تخلـف المعنـى بـالقرار عـن أزالته في المدة المقررة في القرار وذلك بهدمة على نفقة المالك وبدون أي تعويض وأيضا حالـة تخويل القانون سلطات الضبط الاداري حجز المصابين بأمراض عقلية او عصبية و إعادتهم الى المستشفى اذا هربوا منها، بالإضافة لسلطة الضبط الإداري في اسـتعمال القـوة لمنـع الإخـلال بالأمن العام كتفريق المظاهرات بالقوة وفض الاجتماعات وفق ما نص عليـه قـانون الشرطـة الفلسطينية لعام 1963م في المادة (7، 6) منه.

وبالتالي فانه يمكن أجمال التطبيقات في التنفيذ الجبري أو المباشر على سـبيل المثـال عـلى النحو التالي: -

1- هدم عقار آيل لسقوط مملوك لأحد الأفراد أو اجتثاث أشجار معوقة للمرور.

2- الاستيلاء على عقار يشغله صاحبه للمصلحة العامة.

3- إخراج منتفع بالمال العام من مكانه وقاية لنظام العام.

4- إتلاف لافتات ونشرات ملصقة على جدران المباني لأغراض ضبطية.

5 - تفريق مظاهرات، أو مواكب صدر قرار بتحريمها.

6- وضع شخص في معتقل.

7- أبعاد أجنبي.

8- إيقاف رجل المرور لأي سيارة لا تتوفي فيها شروط الأمن والمتانة.

ويذهب بعض الفقه الى انه يجوز للإدارة ان تتخذ سائر الاجراءات المقيدة لحرية الصحافة ومن بينها المصادرة.

وجود قانون أو نظام لا يتضمن وسيلة تنفيذ الأمر الضبطي

يجوز لسلطة الضبط الإداري اللجوء إلى التنفيذ الجبري اذا لم ينص القانون أو النظام على إمكانية قانونية أو جزاء على من يخالف أحكام قانون أو نظام ما، فقد يغفل المشرع أحيانا التطرق للعقوبة التي تتقرر على من يخالف التزاما مقرر بنص قانوني أو لائحي، ومثاله مرسوم 1974/1/30م الفرنسي بخصوص التأمين الإلزامي للسيارات الذي أهمل تحديد العقوبة الأمر الذي يضطر الادارة لاستعمال امتياز التنفيذ المباشر.

ونشير إلى أن بعض الدول تداركت مثل هذه الحالة بالنص على عقوبة عامه تتقرر على كل من يخالف نصا قانونيا أو لائحيا لا يتضمن عقوبة أو جزاء على من يخالف أو ينتهك مقتضياته ونمثل على ذلك بقانون العقوبات المصري والذي تكفل بوضع عقوبة لكل لائحة تغفل الادارة تضمينها عقوبة معينة وذلك في المادة (395من قانون العقوبات المصري).

ومن الجدير بالذكر أن محكمة تنازع الاختصاص الفرنسية اعترفت بهذه الحق في الحكم الصادر في 2 ديسمبر 1902 في قضيه مؤسسه الراهبات وتتمثل هذه القضية في إصدار الحكومة الفرنسية مرسوما بإغلاق مؤسسه تابعة لجماعة من الراهبات

لإنشائها بدون ترخيص فقامت الإدارة بتنفيذ هذا المرسوم أداريا فأخلت المؤسسة ووضعت الأختام على نوافذ المكان الذي تشغله فلما رفع الأمر إلى محكمة التنازع قررت أن هذه التنفيذ الإداري لا شائبة فيه لان المادة(13) من قانون 1901/12/1 لم تشر إلى طريق أخر لتنفيذ أحكامها في هذه الصدد.

حالة الضرورة

أولا: - تعريف حالة الضرورة:

"هي أن يكون هناك ظرف طارئ أو حالة مستعجلة وملحه تستدعي بل توجب على الإدارة التدخل لوقاية الأفراد والمجتمع من الخطر الذي يهدد النظام العام وسير المرافق العامة حتى وان كان القانون لم ينص على ذلك صراحة أو كان هناك جزاء قرره القانون على المخالفة المرتكبة. وكل ذلك تحت رقابة القاضي الذي يتأكد من توافر حالة الضرورة والاستعجال.

ومقتضى حالة الضرورة أن تجد الإدارة نفسها أمام خطر داهم ويقتضي منها أن تتدخل فورا للمحافظة على الأمن او السكينة أو الصحة أو الآداب العامة. بحيث لو انتظرت حكم القضاء لترتيب على ذلك أخطار جسمية ففي هذه الحالة يجوز للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ الجبري أو المباشر حتى لو كان المشرع يمنعها صراحة من الالتجاء أليه إذ القاعدة" أن الضرورات تبيح المحظورات".

وتنشا حالة الضرورة أما لعدم توفر وسائل قانونية تتغلب على مقارنة الأفراد أو معارضتهم لتنفيذ القوانين أو بان تنشا حالة لا تحتمل أي تأخير سواء كانت هناك مقارنة من الإفراد أم لا وتدخل السلطة الضبطية يكون تدخلا ايجابيا فقد يكون في صورة القيام بعمل أو الامتناع عن قيام بعمل فالتدخل الايجابي الذي يأخذ صورة القيام بعمل مثاله تفتيش منزل أو فرض الإقامة الجبرية على زعماء سياسيين أو نقابين أو أبعاد أجنبي أو هدم منزل أما التدخل الايجابي بالامتناع عن قيام بعمل كالامتناع عن تنفيذ حكم قضائي قطعي من شأن تنفيذ أن يؤدي إلى حدوث اضطرابات.

ونشير إلى نظرية الضرورة ليست مقصورة على القانون الإداري ولكنها نظرية عامة شاملة تمتد إلى جميع فروع القانون. فالقانون الدولي يبيح للدولة حالة الضرورة أن تقوم بأعمال يحرمها القانون في الأحوال العادية، والقانون الدستوري يسمح للسلطة التنفيذية في تلك الحالة أن تبرم تصرفات هي في طبيعتها غير دستورية وقانون العقوبات يعفي الافراد من العقوبة في حالة الضرورة. على ان المشرع قد يتوقع الضرورة و ينص على حق الادارة في التدخل عند تحققها.و المشرع في هذه الحالات لا ينشئ للإدارة في هذه الحالات سلوك الطريق الذي رسمه لها المشرع في حالة الضرورة المنصوص عليها.

ثانيا: - شروط تطبيق نظرية الضرورة:

لما كان التنفيذ الجبري في حالة الضرورة يمثل اكبر خطر يهدد الأفراد في حرياتهم وحقوقهم، لذلك فلقد جرى الفقه والقضاء على حصر استعمال هذا الحق في دائرة ضيقة وذلك بوضع شروط وضوابط تمنع استعماله في غير ما اعد له ويمكن إجمال الشروط فيما يلي: -

1- وجود خطر جسيم يهدد النظام العام بمدلولاته ويتطلب من الإدارة سرعة التدخل لتلافيه ,ويقتضي هذا الشرط أن يكون خطر محدق بالنظام العام يستدعي تدخل الإدارة بسرعة لدرئه عن طريق التنفيذ المباشر ولا يشترط أن يكون ذلك ناتج عن ظرف غير عادي كحرب أو زلزال أو وباء بل قد يتمثل بحرق أو منزل أيل لسقوط أو مظاهره أو مشاجرة.

2- أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية بحيث يكون العمل الصادر من جهة الإدارة هو الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر. وذلك استنادا إلى القاعدة العامة" الضرورات تبيح المحظورات".

والأصل الا تستعمل الإدارة في أداء واجبها الا الوسائل التي وضعها القانون بين يديها. وليس لها ان تستبدل بها غيرها الا اذا تأكدت أن الوسائل العادية غير مجدية في المحافظة على النظام. كما أن هذا يتطلب بالبداية أن يمانع الأفراد في النزول على ارادة الإدارة بإبداء ممانعة من جانبهم في تنفيذ ما تريد.

وحرصا من المشروع الفلسطيني على عدم التجاء الإدارة إلى القوة أو استخدام السلاح الا إذا كان ذلك الوسيلة الوحيدة لأداء واجبها في حفظ الأمن والنظام فقد نصت المادة السادسة من الفصل الثالث من قانون الشرطة الفلسطيني لسنة 1963م"لرجل الشرطة استخدام السلاح في الأحوال التالية:

أ- القبض على:

1.محكوم بعقوبة جناية أو بالحبس مدة تزيد على ثلاثة أشهر إذا قاوم أو حاول الهرب.

2-متهم بجناية او متلبس بجنحة لا تقل عقوبتها عن الحبس مدة ثلاثة أشهر, أو متهم أمر القبض عليه أذا قاوم أو حاول الهرب.

ب-للمحافظة على أية أموال أو مرفق عامة عهد إليه أمر المحافظة عليها لمنع السطو عليها أو سلبها أو حرقها أو أتلافها.

ج- عند حراسة المسجونين اذا حاولوا الهرب.

د- لفض التجمهر أو التظاهر الذي يحدث من خمسه أشخاص على الأقل اذا عرض الأمن العام للخطر. وذلك بعد إنذار المتجمهرين بالتفرق ويصدر الأمر باستعمال السلاح في هذه الحالة من رئيس تجب إطاعته ويراعى في جميع الأحوال السابقة أن يكون إطلاق النار هو الوسيلة الوحيدة لتحقيق الأغراض السابقة ويبدأ رجل الشرطة بالإنذار في انه سيطلق النار ثم يلجا بعد ذلك إلى أطلاق النار على الساقين ,ويعين بقرار من مدير الداخلية والأمن العام الوسائل التي يمكن استخدامها في جميع الحالات قبل أطلاق النار وكيفية توجيه الإنذار".

ونشير إلى انه صدر قرار عن مدير الداخلية والأمن العام الفلسطيني بتاريخ 1963/10/22م بشان الوسائل التي يمكن استخدامها في جميع الحالات قبل أطلاق النار وتوجيه الإنذار ونشرت بالعدد(228) من الوقائع الفلسطينية بتاريخ1963/11/2. وسمي قرار بشأن وسائل استخدام السلاح من قبل الشرطة وبهذا فان المشرع الفلسطيني في قانون الشرطة الفلسطيني لعام 1963م ساير التشريعات المقارنة في هذه الخصوص.

3- أن يكون هـدف جهـة الإدارة مـن تـدخلها تحقـق المصلحة العامـة وحـدها فـإذا مـا اتخذت من التنفيذ الجبري وسيلة لتحقيق مأرب خاصة كان عملها مشوبا بعيـب الانحـراف, أي أن يكون الخروج عن قواعد المشروعية العادية لمواجهة خطر على الأمن العام أو المصلحة العامة أو السكنية العامة أو الآداب العامة وليس لأي شرط أخر لـو كـان مـن شـأنه تحقيـق الصالح العام. وهذا شرط عام مهيمن على جميـع تصرفـات الإدارة حتـى ولـو لم يـنص عليـه المشرع صراحة.

4-يجب الا تضحي الإدارة بمصلحه الأفراد وان تقيد حرياتهم في سبيل المصلحة العامـة الا بقدر ما تقضيتي به الضرورة، وبناءا على ذلك، اذا كان أمام جهة الإدارة عدة وسائل لتحقيق ذات الغاية فعليها أن تختار اقلها ضررا للأفراد اسـتنادا إلى القاعـدة العامـة " الضرورة تقـدر بقدرها", ومقتضي هذا الشرط ألا تتعسف الإدارة في إجراءاتها وان تراعي التـبصر والاحـتراس ولا شك أن هذا الشرط مرن يقدره القاضي بحسب الأحوال، وأثره يتركز في الحكـم بـالتعويض في حالة تعسف الإدارة أو عدم تبصرها.

أن الإدارة تكون ملزمـة بالاسـتناد إلى نـص دسـتوري أو قـانوني خـلال مزاولتهـا لسـلطتها الضبطية في "حالة الضرورة" لان الحرية هي الأصل والقيود المفروضة عليها هي الاستثناء فـلا يجوز أن يصل الأجراء الضبطي في الظروف الاستثنائية إلى حد الحظر المطلق لحرية أو نشاط ما, أما حالة الضرورة فيمكن تصورها في الظـروف العاديـة والظـروف الاسـتثنائية عـلى حـد سواء، إذ تستطيع الإدارة الخروج عن قواعد المشروعيـة العاديـة في الظـروف العاديـة و عـن قواعد المشروعيـة الاسـتثنائية في الظـروف غـير العاديـة، اذا لم تكـن كافيـة لمواجهـة الخطـر المحدق بالنظام العام ومخالفة الضرورة تتمثل بالخروج عن القواعد القانونية السارية سـواء كانت عادية أم استثنائية.

ثالثا: -اثر قيام حالة الضرورة على القرار الإداري من حيث مشروعيته ومن حيث رقابة المحاكم له:

1- ذهب الفقهاء الألمان إلى اعتبار نظرية الضرورة نظرية قانونية تجعل الأعمال والإجراءات الصادرة من سلطات العامة بناء عليها مشروعية ولو كان فيها اعتداء على حريات الأفراد أو مخالفة للقوانين واللوائح.

2- ذهب بعض الفقهاء الفرنسيين إلى أن نظرية الضرورة هي نظرية سياسية لا تجعل أعمال الإدارة مشروعة أذا خالفت القوانين ولا تعفي الموظفين من المسؤولية ولكن تصبح تلك التصرفات مشروعة اذا صححتها الدولة بعمل لاحق، وهذا هو الرأي السائد في انجلترا وقد ترددت المحاكم بين الاتجاهين ولكنها في الوقت الحاضر تسلم بالمذهب الألماني الذي يعتبر نظرية الضرورة نظرية قانونية تجعل تصرفات السلطات العامة مشروعة من جميع نواحيها. ألا ما تستوجبه القواعد العامة كضرورة مساواة الأفراد أمام التكاليف العامة وهذا هو المذهب الذي يدافع عنه الفقه الإداري المصري.

شروط التنفيذ الجبري او المباشر والدلائل على استثنائية هذا الطريق

نظرا لما في وسيلة التنفيذ الجبري لقرارات الضبط قهر للإفراد وخروج عن القاعدة العامة التي تقتضي بعدم اللجوء إلى القوة لاقتضاء الحقوق فانه لا بد من توفر عدة شروط في العملية المادية للتنفيذ الجبري ومن أهم هذه الشروط: -

1- التنفيذ الجبري لا يكون ألا بقرار مشروع: يقتضي هذا الشرط ان يكون الأجراء المطلوب فيه استخدام القوة العامة لتنفيذه مشروعا، فلا يجوز استخدام القوة المادية لتنفيذ إجراء غير مشروع، وبغض النظر سواء كان ذلك القرار تطبيقا لنص تشريعي أو نص لائحي ولا عبره بالشكل الذي يتخذه قرار الضبط أي انه لا يشترط في القرار الضبط الفردي أن يكون مدونا ومنشورا فيمكن أن يكون شفويا.

2-أن يكون هناك مقاومة لتنفيذ قرار الضبط وهذا يستتبع التزاما على جهة

الضبط بأن توجه إلى صاحب الشأن امرا بالتنفيذ الاختياري أولا، مع إعطاءه فرصة معقولة للتنفيذ الاختياري قبل أن تنتقل إلى استخدام القوة.

3-يجبٍ ألا تقتصر عملية التنفيذ الجبري على ما هو ضروري لتفادي الخطر الوشيك الناجم عن عدم تنفيذ قرار الضبط ويراقب القاضي الإداري اكتمال السابقة عند نظر الطعن بتجاوز السلطة، ذلك أن القاضي الإداري يلغي العمل الذي نفذ بالقوة أذا ما ثبت تخلف احد الشروط السابقة.

التنفيذ الجبري هو طريق استثنائي

أولا: - قد ينص المشروع صراحة أو ضمنا على استبعاد هذه الوسيلة وذلك أذا ما رسم طريقا معينا على الإدارة أن تسلكه ففي هذه الحالة اذا لم تتوافر الضرورة بشروطها المعروفة يمتنع على الإدارة أن تلجا إلى التنفيذ المباشر وقد أتيح للقضاء المصري أن يطبق هذا المبدأ في بعض القضايا منها.

1- قضية الإخلاء الفوري للبناء المهدد بالانهيار العاجل فحكم المجلس الصادر في 22 نوفمبر سنة 1953م جاء فيه" أن الإخلاء الفوري المنصوص عليه في المادة العاشرة من القانون رقم (118) لسنة 1948م مشروط بان تهدد حالة البناء بالانهيار العاجل" كما أوجبت المادة المذكورة على جهة الادارة ان تقوم في هذه الحالة بإعلان أولي لذوي الشأن بالحضور أمام المحكمة لتحكم بصفه مستعجلة بالهدم بعد سماع أقوال الخصوم وعمل المعاينات والتحقيقات المستعجلة التي ترى ضرورة لها، وواضح من هذا النص ان مراد الشارع ان يكون البناء قد وصل الى حالة من الوهن, والسوء لا يصلح معها للسكن ويهدد سلامة السكان فيتم هدمة، ولم يترك الشارع هذه المصير إلى السلطة القائمة على أعمال التنظيم لتستقل بتقديره ,بل ترك زمامه لجهة القضاء فخولها وحدها إصدار الحكم بصفة مستعجلة بالهدم.

استنادا إلى هذا الحكم فإننا نرى ان المشرع استبعد وسيلة التنفيذ الجبري على الادارة في هذه الحالة وذلك بأن رسم طريقا معينا على الإدارة أن تسلكه وذلك منعا للاحتيال أو التعسف في استعمال هذه الوسيلة ونشير أيضا إلى أن المنع من استخدام هذه الوسيلة، ونشير أيضا الى ان المنع من استخدام هذه الوسيلة هو منع صريح

وهناك حالات منع ضمني جاء بها المشرع ليحد من سلطة الإدارة من اللجوء إلى التنفيذ الجبري.

2-أما بالنسبة لحالة المنع الضمني وهي حالة ما أذا كان المشرع قد قرر جزاء جنائيا لعدم تنفيذ القوانين واللوائح ففي هذه الحالة ما لم تتوافر الضرورة يتعين على الإدارة أن تلجا إلى القضاء لتوقيع هذه العقوبة الجنائية وليس لها أن تستعين عنها بالتنفيذ المباشر لان هذا يعد تعديا على الأفراد وعلى السلطة القضائية معا تعديا يرتفع إلى درجة الغصب والاعتداء المادي, وليس للإدارة أن تحتال بقصد الوصول إلى التنفيذ المباشر، حيث صدرت أحكام في هذا الخصوص تحرم استعمال وسائل الضغط غير المباشر لإجبار الأفراد على التزام معين.

ثانيا: - لا يجوز للشخص الإداري أن يلجأ إلى التنفيذ المباشر للحصول على تعويض يدعيه لنفسه بناءا على خطا أو تقصير وقع من الغير أو لحق لشخص الإداري ضرر من ورائه بل لا بد له من الالتجاء إلى القضاء وشأنه في ذلك شان الإفراد للحصول على أحكام بالمبلغ المدعى به لان التنفيذ المباشر لم يسمح به القانون في هذه الحالة بالإضافة إلى أن شرط الضرورة من العسير تصوره. وهذا ما قرره مجلس الدولة المصري بالنسبة لحق الدولة في تحصيل ما لها من ديون قبل الأفراد بحكمه الصادر في 15 نوفمبر 1949م.

ثالثا: - يجب على الإدارة قبل أن تلجا إلى التنفيذ المباشر أن تتأكد من حقها فيه " أما لان القانون يخولها ذلك وأما لتوفير حالة الضرورة وحتى أذا ما توافرت هاتان الحالتان يجب عليها أن تتأكد من توافر جميع الشروط التي سبق شرحها بحيث أذا أخطأت تعرضت للمسؤولية وهذه المسؤولية تأخذ إحدى صورتين: -

الصورة الأولى: - صورة الحكم بالتعويض للأفراد أذا ما لجأت الإدارة إلى التنفيذ المباشر بدون وجه حق وأصاب الأفراد ضرر من جراء ذلك.

الصورة الثانية: - تتمثل في حكم مجلس الدولة أو القضاء العادي بحسب الأحوال بإيقاف الإدارة عن السير في تنفيذ المباشر إلى النهاية أذا كان سيترتب على أتمامه

نتائج من العسير تـداركها فـيما بعـد،وذلك أن مجلـس الدولـة يملـك الحكـم بإيقـاف تنفيـذ الإداري القرار الاداري انتظارا للفصل في موضـوع طلـب إلغائـه، وأمـا أذا كـان تنفيـذ الإدارة يصل إلى درجة أعمال الغضب أو الاعتداء المادي فان القضاء العادي يملك الحكم على الإدارة بعدم التعرض للأفراد ووقف السير في التنفيذ المباشر.

الفصل الحادي عشر

دور نظام المعلومات في اتخاذ القرارات الادارية الحاسمة

تحتاج المنظمة إلى المعلومات كي تتمكن من ربط أجزائها المختلفة لتحقيق أهدافها وحتى تتمكن من التكيف مع البيئة المحيطة بنجاح. وتكون المعلومات ذات قيمة للمنظمة كلما كانت فائدتها أكبر في اتخاذ القرارات والعمليات. وهناك خمس صفات أساسية للمعلومات حتى تكون ذات قيمة:

ملائمة المعلومات للتكنولوجيا المستخدمة في المنظمة، ودقة هذه المعلومات وكميتها، وتوقيتها، وسهولة الحصول عليها.

وتعد عملية اتخاذ القرار من العمليات الإدارية المهمة ولكن يجب التأكيد هنا أن ليس كل عملية تتطلب اتخاذ قرار، ولكن كل عملية تتطلب نوعًا وكمًا من المعلومات مختلفًا عن غيرها من العمليات.

و ترتبط عملية حل المشكلة مع عملية اتخاذ القرار ارتباطًا وثيقًا حيث إن حل المشكلات يتطلب اتخاذ قرارات حول الافتراضات المطروحة، والمعوقات المحتملة، وحدود المشكلة، ويرى العديد من كتاب علم الإدارة أن كلتا العمليتين ترتكزان على سلسلة من الأنشطة تتكون من تحديد المشكلة وتحليلها، تحديد الحلول واختيار البدائل ومن ثم الاتجاه الذي سيسير فيه حل المشكلة. كل حلقة من السلسلة المذكورة أعلاه تتطلب معلومات من نوع معين ومن مصدر معين حتى تصبح عملية اتخاذ القرار ذات مردود إيجابي. وتعد المعلومات هي المادة الأساسية لاتخاذ القرار ويرى العديد من الباحثين أن الأفراد والدوائر ما هم إلا نظم لجمع المعلومات ومعالجتها. ويتفق العديد منهم أنه لكي يستمر الفرد أو الدائرة في البقاء لا بد من تبادل المعلومات والطاقة مع محيطه الداخلي والخارجي من خلال استقبال وترجمة المعلومات وبثها. وعلينا الإقرار هنا إلى كيفية وصول المدير إلى القرار هي عملية ما زالت غير مفهومة بالكامل. هناك فجوة مازالت واسعة -بعض الشيء- بين النظرية التي ترى اتخاذ القرار كإجراء منطقي مبني على سلسلة من المقدمات ويقود من ثم إلى نتائج وبين النظر إليه كعملية مبنية على التقدير (الحكم الفردي) معتمدًا على الخبرة

والحدس والمعلومات المتوافرة. ويعد موضوع اتخاذ القرارات من خلال تقنية نظام المعلومات الإدارية من الموضوعات التي حظيت وما تزال تحظى باهتمام علماء الإدارة وعلم النفس والإنتاج والكثير من العلوم الأخرى.

وتعرف نظم المعلومات الإدارية: بأنها النظم التي توفر للإدارة معلومات أفضل نوعية وأفضل توقيت وأدق إختبار وأكثر توثيقاً للمساعدة في عمليات صنع واتخاذ وتنفيذ القرارات الإدارية ومراقبة عملية التنفيذ.

أولاً: مفهوم نظام إدارة المعلومات:

نظام إدارة المعلومات عبارة عن نظام معد لتوفير المعلومات الدقيقة والملائمة في الوقت المناسب للمديرين لاستخدامها في عملية اتخاذ القرارات. وهو أسلوب منظم لتزويد المنظمة بالمعلومات الماضية والحاضرة والمستقبلية بهدف دعم وظائف المنظمة التخطيطية والتنظيمية والتوجيهية والرقابية ومساعدتها في اتخاذ القرارات الإدارية المناسبة.

ويتوفر للمنظمة بديلان أساسيان في أثناء إدارة المعلومات، وهما: إما زيادة القدرة التشغيلية للمعلومات أو تخفيضها. وأنظمة الحاسوب الالكتروني الخاصة بالمعلومات أصبحت منتشرة لأنها تزيد من تلك القدرة. ولم تعد أجهزة الحاسوب أجهزة مساعدة بل أصبحت ضرورية بسبب المتطلبات المتزايدة على المعلومات في دنيا الأعمال سواء من البيئة الداخلية أو البيئة الخارجية.

ثانياً: أهمية اتخاذ القرارات في الإدارة:

تعد عملية اتخاذ القرارات عملية أساسية في الإدارة ذلك أن عملية اتخاذ القرارات تكاد تكون العملية الوحيدة التي تميز مديرًا عن مدير أو مديرًا ناجحًا عن مدير فاشل، ومن ناحية أخرى فإن اتخاذ القرارات يتغلغل في نشاطات كل مدير ووظائفه. فالمدير يتخذ قرار في العمليات الإدارية (التخطيط، التنظيم، التوظيف، القيادة والرقابة) فقد يتخذ قرارًا يتعلق بوضع الأهداف أو السياسات أو تعديل الهيكل التنظيمي لمؤسسة أو تعيين موظف أو ترقيته أو عزله أو توجيه العاملين وحل مشكلاتهم. قد

تكون القرارات على أكثر من مستوى، قد تكون على مستوى الأفراد وقد تكون على مستوى المجموعات، وقد تكون على مستوى المؤسسة.

وإن عملية اتخاذ القرارات كما اتفق عليها العديد من العلماء البارزين تعد محور العملية الإدارية وجوهرها وان نجاح المؤسسة أو الدائرة يتوقف -إلى حد كبير- على قدرة وكفاءة القيادة الإدارية على اتخاذ القرارات الإدارية المناسبة، ومن هذا المنطلق أصبح التفكير في العمل الإداري يركز –إلى حد بعيد- على عملية اتخاذ القرارات ومناهجها المتبعة والعوامل التي تؤثر فيه

وتأكيدًا لهذا المنطلق لم يكن عالم الإدارة الأمريكي هيربرت سايمون مغاليًا عندما أشار إلى كلمة (الإدارة بمعنى اتخاذ القرارات أو اتخاذ القرارات بمعنى الإدارة) ولم يتردد عالم الإدارة العامة الأمريكي المشهور ليونارد وايت باعتبار عملية اتخاذ القرارات من الأمور الجوهرية للمدير ووصفها بأنها قلب الإدارة.

وفي الحقيقة إن عملية صنع القرار تبدأ بالرسالة وتنتهي باتخاذ القرار، وبعبارة أخرى تبدأ عملية صنع القرار بتجميع البيانات ومعالجتها واستخلاص المعلومات التي بناء عليها يتم اتخاذ القرار.

ثالثاً: مصادر المعلومات:

هناك نوعان من مصادر المعلومات هما:

أ-المصادر الأولية:

تحتل هذه المصادر قيمة أكبر لدى مستخدميها بسبب اختلاف التنظيم واختلاف المجالات الوظيفية والمصادر الأولية للمعلومات هي:

1- الملاحظة 2- البحوث الميدانية- 3- التجارب 4- التقدير الشخصي

ب- المصادر الثانوية:

1) معلومات الشركة 2)المطبوعات والمنشورات

3)المصادر الخارجية 4)الأجهزة الحكومية.

رابعاً: أهداف نظام المعلومات:

الملائمة: تكون المعلومات ملائمة لغرض ما في وقت ما وقت الحاجة لها فقط

الشمول: المعلومات الشاملة تلك التي تزود المستفيدين بكل ما يحتاجون معرفته عن حالة معينه

التوقيت المناسب: وهي المعلومات المناسبة زمنيًا وتتوافر في وقت الحاجة إليها.

الوضوح: يجب أن تكون المعلومات واضحة وخالية من الغموض.

الدقة: وتعني أن تكون المعلومات خالية من أخطاء التجميع والتسجيل.

المرونة: مرونة المعلومات تعني قابلية تكييف المعلومات وتسهيلها لتلبية الاحتياجات المختلفة للمستفيدين.

إمكانية القياس: إمكانية القياس الكمي للمعلومات الناتجة عن نظام المعلومات الرسمي.

خامساً: قيمة المعلومات:

تكون المعلومات ذات قيمة للمنظمة عندما تكون مفيدة في اتخاذ القرارات والعمليات وكلما زادت فائدة المعلومات زادت قيمتها.

وهناك خمس صفات أساسية للمعلومات حتى تكون ذات قيمة للمنظمة وهي:

أ - الملائمة:

كلما كانت المعلومات أكثر ملائمة للتكنولوجيا المستخدمة بالمنظمة زادت قيمتها. وتواجه المنظمة مشكلتين أساسيتين فيما يتعلق بالملائمة وهما:

- تحديد ماهية المعلومات البيئية الملائمة.
- لمن تكون هذه المعلومات ملائمة داخل المنظمة.

وتحدد المنظمة عادة المعلومات البيئية الملائمة لنشاطاتها. وعلى سبيل المثال، فإن إدارة الموظفين تحتاج لمعرفة حجم الأيدي العاملة المتوافرة بالسوق، وإدارة المشتريات

بحاجة إلى معرفة أسعار المواد الخام. وأكثر ما تحتاج المنظمة لملائمة المعلومات في القرارات الاستراتيجية، وهي:

القرارات الرئيسية التي تؤثر في المنظمة لأوقات طويلة الأجل. فالقرار ببناء مصنع جديد أو تطوير منتج جديد أو دخول سوق جديدة هي أمثلة على القرارات الاستراتيجية. والقرارات الاستراتيجية التي تتخذ دون الأخذ بالحسبان المعلومات الملائمة لها يمكن أن تؤدي بالمنظمة إلى كارثة. وتحدد المنظمة عادة أماكن التقاط المعلومات وتربطها بمراكز اتخاذ القرارات وذلك لتوفير المعلومات الملائمة.

ب- نوعية المعلومات:

تعني نوعية المعلومات دقتها، وهل هذه المعلومات تمثل الواقع بدقة؟. وكلما زادت دقة المعلومات زادت نوعيتها وزادت ثقة المنظمة عند استخدامها في اتخاذ القرارات. وعادة تزداد تكلفة الحصول على المعلومات كلما زادت النوعية المطلوبة، ويجب هنا الموازنة بين تكلفة الحصول على المعلومات وتكلفة استخدام معلومات غير صحيحة.

ج- كمية المعلومات:

إن كمية كافية من المعلومات تكون ضرورية لاتخاذ القرارات، ولكن يحدث أحيانًا وجود كمية كبيرة من المعلومات مما يتسبب في حدوث فائض؛ وعندما يحدث ذلك فإن مراكز اتخاذ القرارات تتجاهل جميع المعلومات المتوافرة لها لعدم توفر الوقت الكافي لتحليل هذه المعلومات. لذا فعلى المنظمة أن تراقب العلاقة بين إدارة جمع المعلومات وبين مراكز اتخاذ القرارات وذلك للتأكد من أن الكمية المناسبة من المعلومات متوافرة. وهناك ميل في أيامنا هذه إلى توفير كمية من المعلومات خصوصاً بعد استعمال الحاسوب الإلكتروني والذي يوفر كمية هائلة. ودون مراقبة جيدة يمكن للمنظمة أن تغرق في بحر من المعلومات ويجب أن تعرف المنظمة عن المعلومات التي سوف تقوم بوضع افتراضات عنها لأنه لا يمكن وضع افتراضات عن حالات عدم المعرفة كما أنه لابد من إدراك أن تكلفة المعلومات تزداد بمتوالية هندسية كلما حاولت

المنظمة جمع كمية أكبر من المعلومات حول موضوع معين. ويجب على المنظمة أن توازن بين تكلفة المعلومات وبين المنافع الناتجة عنها.

د- توقيت المعلومات:

هناك قيمة زمنية للمعلومات، فالمعلومات عن ارتفاع سعر سهم معين بالسوق والتي تصل بعد حدوث الارتفاع ليست بمستوى الفائدة نفسه فيما لو كانت هذه المعلومات قد توافرت قبل حدوث الارتفاع.

ومعظم المعلومات التي تستخدمها المنظمة هي تاريخية، فالمعلومات التي تجمع عن عادات شراء المستهلكين، ودوران مخزون المواد، والمبيعات وغيرها من المعلومات المحاسبية جميعها تاريخية وتعكس ما حدث. إن فائدة مثل هذه المعلومات تزداد كلما كانت هذه المعلومات أحدث. فالمنظمة تكون أكثر اهتمامًا بتقارير المبيعات الربع سنوية للسنة السابقة مقارنة مع السنة التي سبقتها. ويمكن للمعلومات التاريخية أن تستخدم للتنبؤ باتجاه المستقبل من خلال تحليل الاتجاهات وهذا الوضع يعد مقبولاً ما دامت الظروف التي ارتبطت أو أثرت في المعلومات التاريخية مشابهة لتلك الظروف التي ستؤثر في المعلومات المستقبلية.

والعامل المهم في توقيت المعلومات هو الحاجة إلى الحصول على هذه المعلومات بصورة مبكرة يمكن معها اتخاذ قرار معين أو عدم اتخاذه. ومن الضروري للمنظمات أن تتعلم من أخطائها حتى لا تتكرر.

ه - سهولة الحصول على المعلومات:

إن سهولة الحصول على المعلومات تعد عاملاً مهمًا لاتخاذ القرار. ومن الناحية المثالية فإن على المديرين اختيار المعلومات من المصادر التي توفر أعلى قيمة ممكنة من حيث الملائمة والدقة والكمية والتوقيت، ولكن من الناحية العملية فإن مصادر المعلومات التي تتميز بإمكانية الحصول عليها بسهولة هي الأكثر استخدامًا من قبل المديرين على الرغم من أنها لا توفر قيمة جيدة.

سادساً: نظم المعلومات الإدارية و المستويات الإدارية:

تتكون المؤسسات- بطبيعة الحال-من عدة مستويات إدارية تتدرج من مستوى الإدارة العليا إلى مستوى الإدارة التشغيلية؛ وبالتالي فهي تتطلب وجود عدة أنواع من نظم المعلومات الإدارية؛ ففي المنظمات الكبيرة والمعقدة، ببنياتها التنظيمية وأنشطتها المتعددة لا يستطيع نظام معلومات واحد مهما بلغ من رقي في تكنولوجيا الأجهزة والبرمجيات، ومهما أتيحت لهذا النظام من تسهيلات مادية واتصالات وشبكات مرنة وفائقة التقنية أن يلبي احتياجات الإدارة من المعلومات لتنفيذ كل عملياتها وأنشطتها، وبناءا على ما سبق يقسم أغلبية المؤلفين في هذا المجال المنظمة إلى أربعة مستويات إدارية تقابلها أنواع من نظم المعلومات.

فالمستوى الاستراتيجي ممثلا بالإدارة العليا يهتم بالدرجة الأولى بأنشطة وعمليات صياغة وتطبيق وتقييم استراتيجية الأعمال الشاملة للمنظمة، وهذا-طبعا-يستوجب وجود تحليل منهجي دقيق لعناصر القوة والضعف الموجودة في البيئة الداخلية لها والفرص والتهديدات الحالية والمتوقعة الموجودة في البيئة الخارجية، بالإضافة إلى دراسة و تحليل هيكل المنافسة في السوق أو في قطاع الصناعة ككل، وذلك من أجل اختيار الاستراتيجية التي تحقق للمنظمة الميزة التنافسية الاستراتيجية؛ وعليه، يتم تصميم نظم المعلومات الاستراتيجية أو النظم التي تقع في حقل دعم الإدارة العليا بطريقة تضمن تلبية احتياجات الإدارة الاستراتيجية في مجال صياغة وتطبيق استراتيجية المنظمة من خلال ما تقدمه من معلومات عن البيئة الخارجية بالدرجة الأولى، من أجل مقاربة النتائج الخاصة بالفرص والتهديدات بالمعلومات التي تحصل عليها هذه النظم من تحليل البيئة الداخلية للمنظمة، أو من خلال نظم معلومات أخرى أكثر توجها نحو البيئة الداخلية مثل نظم المعلومات الإدارية.(MIS)

و كخلاصة يمكن القول بأن نظم المعلومات الاستراتيجية تتجه نحو دعم وإسناد الإدارة العليا في مجال صياغة وتطبيق استراتيجية المنظمة، وفي مجال تخطيط وتنفيذ الرقابة الاستراتيجية على أنشطتها المختلفة وكذا لاتخاذ القرارات

الاستراتيجية التي تنبثق عنها عدة قرارات وظيفية وتشغيلية، كذلك من الممكن أن تعمل أنظمة المعلومات في بيئة الأعمال الدولية لجمع وتحليل البيانات وإنتاج المعلومات، وتقديم الخلاصات والتحليلات إذا كانت منظمة الأعمال مندمجة بصورة كبيرة في البيئة الدولية، وبالتالي يصبح نظام المعلومات من طراز نظم المعلومات الدولية التي تختص بقضايا وأنشطة الإدارة الدولية.

أما المستوى الإداري الثاني، والذي لا تخلو منه أية مؤسسة فهو الإدارة الوظيفية، إذ من غير المنطقي أو العملي وجود منظمة بدون وظائف الإنتاج، التسويق، التمويل والمحاسبة وإدارة الموارد البشرية أو حتى النقل والحركة. وهذا المستوى الإداري بدوره يحتاج إلى وجود نظم معلومات تستطيع من خلال إدارة موارد قواعد البيانات الوظيفية تحقيق التكامل المطلوب في المعلومات الإدارية ذات العلاقة بالإنتاج والتسويق والأفراد والشؤون المالية والمحاسبية...الخ، وفي نفس الوقت تساهم هذه النظم في تقديم خلاصة وافية وعميقة عن نتائج أنشطة الأعمال للإدارة العليا وذلك لمساعدتها في اتخاذ القرارات.

إن نظم المعلومات الإدارية (MIS) تمثل أفضل صورة لتكامل البنية الوظيفية للمنظمة مع تكنولوجية المعلومات لتحقيق هذا الغرض. وتستفيد نظم المعلومات الإدارية من وجود العاملين في ميدان معالجة البيانات، والمعلومات والعاملين في ميدان إنتاج المعرفة (معالجة النصوص، البريد الالكتروني، التعامل مع شبكة الانترنت...) حيث يمثل هؤلاء حلقة وصل بين نظم المعلومات الإدارية والإدارة التشغيلية التي ترتكز في تنفيذ أنشطتها اليومية وبرامجها على نظم معلومات الحدث.(Transaction Processing System)

وفي الواقع تمثل نظم معالجة الأحداث إحدى المصادر المهمة لمدخلات نظم المعلومات الإدارية، وهذا بطبيعة الحال يعني أن هذه الأخيرة لا يمكنها أن تعمل من دون قاعدة تشغيلية، أو نظم معالجة الكترونية للبيانات تقوم بتسجيل وتصنيف ومعالجة البيانات الخاصة بالوقائع والأحداث فور حدوثها، وتلخيصها وتنقيتها لأغراض الإدارة وكمدخلات لنظم المعلومات الإدارية. وتفيد المعالجة

الالكترونيــة للبيانــات والتــي تتيحهــا نظــم معالجــة الحــدث في تجهيــز الإدارة التشــغيلية (العملياتية) بالمعلومات التي تحتاجها بصورة يومية أو دورية، وحسب الطلب أيضا.

وكخلاصة لكل ما سبق يمكننا القول بأن نظم المعلومات الإداريـة والأنـواع الأخـرى لـنظم المعلومات تعمل كنسيج متكامل مع البنية التنظيمية لمنظمة الأعـمال الحديثـة، وذلـك مـن أجل تلبية احتياجات المستويات الإدارية المختلفة مـن المعلومـات التـي تختلـف كـما ونوعـا حسب طبيعة ونوع الإدارة ومستواها في التنظيم، وذلـك لأغـراض التخطـيط والرقابـة، وكـذا اتخاذ القرار، كما تلعب دورا مهما في تحسين كفاءة الاتصال بين المستويات الإدارية المختلفة، اتصال يلعب دورا هاما في المحافظة عـلى تـدفق وانسـياب العمـل داخـل المـنظمات؛ فكلـما كانت هناك أنظمة جيدة للاتصالات وكانت كفاءة المديرين علمية في مجال الاتصـالات كلـما زادت كفاءة العمل وتحسن الأداء.

سابعاً: أنواع نظم المعلومات الإدارية المبنية على الحاسب الآلي:

بتقدم الوسائل التكنولوجية وتكنولوجيا المعلومات وكذا تغير حاجـات المنشـآت تطـورت وتنوعت نظم المعلومات بشكل سريع وفعال خدمة للعمل الإداري؛ وعليه، فقد بـرزت عـدة أنواع تختلف من حيـث درجـة تعقـدها والمسـتوى الإداري الـذي تصـمم فيـه وكـذا نوعيـة القرارات التي تساعد في اتخاذها. ومن أهم الأنظمة التي تساعد في اتخاذ القرار نجد:

- نظم تجهيز المكاتب آليا أو نظم أتمتة المكاتب (OAS)
- نظم دعم القرارات(DSS)
- نظم معلومات الإدارة العليا(EIS)
- النظم الخبيرة(ES)

ثامناً: أنواع نظم تجهيز المكاتب آليا:

يقصد بالتجهيز الآلي للمكاتب استخدام أحدث التقنيات المتوفرة سواء كان في مجال الأجهزة أو البرمجيات لأداء المهام التي كانت عادة ما يؤديها الأفراد وذلك بغرض إنجاز العمل بشكل أكثر سرعة ودقة.

يشمل تجهيز المكاتب آليا كل أنواع النظم الإلكترونية الرسمية وغير الرسمية والتي تتعلق بالاتصالات للحصول على المعلومات المكتوبة وغير المكتوبة من شخص لآخر داخل وخارج المنظمة والمتمثلة في:

أ- معالجة الكلمات أو تنسيق الكلمات(Word Processing):

يقصد بها استخدام الحاسب الآلي وبرمجياته في إنشاء نصوص كتابية بالإضافة إلى القدرة على عرضها على الشاشة وتصحيحها وتخزينها واسترجاعها وتشكيلها وطباعتها..الخ.

تساعد نظم معالجة الكلمات في اتخاذ القرارات لحل مشكلة ما من خلال السماح للمدير بإعداد الاتصالات المكتوبة وإرسالها إلى المسؤولين عن تنفيذ القرار بطريقة فعالة، وكذلك استخدامها في كتابة التقارير، والخطابات، والمذكرات.

ب- البريد الإلكتروني: (Electronic Mail)

يتمثل في إرسال الرسائل داخل المنظمة وخارجها، وتوزيع الوثائق والخطابات وتوثيقها وتخزينها وإلغائها باستخدام الحاسب الآلي.

ج- البريد الصوتي: (Voice Mail)

يشبه البريد الصوتي البريد الإلكتروني ولكنه يستخدم الصوت في نقل الرسائل بدلا من الكتابة ويتم عن طريق توجيه الرسالة إلى التلفون ثم استقبالها على تلفون الطرف الآخر.

د- التنظيم الإلكتروني للمواعيد: (Electronic Calendar)

المقصود بذلك استخدام شبكة الحاسب في تخزين واسترجاع جدول المواعيد والارتباطات الخاصة بالمدير إضافة إلى تخزين جداول المواعيد الخاصة بالمدراء الآخرين وذلك لتحديد أنسب وقت لعقد الاجتماعات.

ه- الاجتماعات السمعية: (Audio Conférences)

تتم هذه الاجتماعات باستخدام وسائل الاتصال السمعية لتشكل ربطا بين مجموعة من الأفراد في مواضيع جغرافية وبغرض عقد وإدارة الاجتماعات، وتمتاز بأنها لا تحتاج إلى تجهيزات فالأداة المستخدمة عادة هي التلفون، إضافة إلى سرعة إعداد ترتيبات عقد تلك الاجتماعات.

و- الاجتماع التلفزيوني: (TV.Conference)

ويتطلب هذا النوع من البرمجيات جهاز التلفزيون لربط المشاركين بالاجتماع والمنتشرين بمواقع جغرافية مختلفة.

ز- اجتماعات بواسطة الفيديو: (Vidéo Conférences)

تستعمل لهذه الاجتماعات شبكة الحاسب الآلي لربط المشاركين لحل المشكلة، أو لتبادل معلومات متعلقة بموضوع مشترك إضافة إلى البريد الإلكتروني وقناة فيديو والبث في أكثر من اتجاه.

ح- الناشر المكتبي(Desktop Publishing System) :

يعتبر أحدث البرمجيات المستخدمة في تجهيز المكاتب آليا، ويستخدم الناشر المكتبي الحاسب الآلي وأجهزة إدخاله وإخراجه لغرض طباعة الكتب والنصوص على وثيقة واحدة، لذلك يتم استخدامه لطبع المنشورة بكافة أنواعها وبالتالي فقد اتسع نطاق تجهيز المكاتب آليا من مجرد أدوات

لزيادة إنتاجية القائمين بأعمال السكرتارية والأعمال المكتبية إلى المساعدة في حل المشكلات واتخاذ القرارات من خلال جودة المستندات التي تحتوي على المعلومات المطلوبة وتوفيرها في وقت أسرع وبجهد أقل، وبدقة أكبر إضافة إلى تسهيل وتحسين

عملية الاتصال داخل المنظمة وخارجها مما يسمح بزيادة فعالية القرارات المتخذة وتسهيل عملية تنفيذها بشكل جماعي.

تاسعاً: نظم دعم القرارات:

تسمح هذه النظم بالتفاعل المباشر بين الحاسب الآلي والمستخدم النهائي للنظام دون الحاجة إلى وساطة خبراء المعلومات أثناء عملية الاستخدام، وهي عبارة عن نظم مبنية على الحاسب الآلي لدعم القرارات غير المبرمجة أو شبه المبرمجة في المنظمة من خلال الإمكانيات المختلفة التي تستطيع أن تقدمها لمتخذ القرار، كأسلوب تحليل الحساسية(Sensitivity Analysis) والتحليل التمثيلي (المحاكاة Simulation) وغيرها من الإمكانيات الأخرى.

كما يعتمد نظام دعم القرار بشكل رئيسي على قاعدة البيانات وقاعدة النماذج (Model Base & Data Base) أين توفر قاعدة البيانات، المعلومات والبيانات المختلفة حول أنشطة وعمليات المنشأة وكذلك بيانات عن خارج المنشأة، أما قاعدة النماذج فتحتوي على نماذج قد تكون ذات أغراض خاصة أو عامة، فالخاصة تنفذ مهام تحليلية محددة لأنشطة معينة.

أما النماذج العامة فتستخدم في تحليل عدة أنواع من المتغيرات ولعدة مشكلات، ومن النماذج المتوفرة بكثرة، الجداول الإلكترونية الممتدة (Spread Sheets) التي يمكن استخدامها في التحاليل الرياضية والإحصائية المختلفة.

أما برمجيات نظام دعم القرار فهي برامج إدارة قاعدة النماذج (Model Base Management) وهي التي تمكن من تطوير وتخزين واستخراج النماذج، كذلك تمكن من دمج عدة نماذج مختلفة لتكوين نماذج متكاملة (Integrated Models) وهناك أيضا برامج إدارة وإنتاج الحوار (Dialog Generation And Management) وهي التي تمكن المستخدم من التفاعل مع النظام، وتمكن النظام من تقديم المخرجات المطلوبة من قبل المستخدم والرد على استفساراته المختلفة، وتستخدم عدة أساليب للتعامل مع النظام كالأوامر (commands) والقوائم (Menus) والأشكال المصغرة (Icons) وهناك أيضا برامج إدارة قواعد البيانات، وهي التي تسهل عملية بناء

واستخدام وصيانة قاعدة البيانات المستخدمة، وتستخدم أيضا لتنظيم السجلات الموجودة في القاعدة وتسجيلها واستخراجها عند الحاجة، وكذلك تستخدم لربط السجلات معا. إن المعلومات التي توفرها نظم دعم القرار تكون في شكل تقارير دورية وتقارير خاصة بالإضافة إلى نواتج النماذج الرياضية، حيث يتم تصميم التقارير الدورية لإمداد المديرين بالمعلومات التي تساعدهم في تحديد بدائل الحلول وتقييمها واختيار الأفضل، أما النماذج الرياضية والإحصائية والمحاكيات فتفيد في التنبؤ بنتائج البديل الذي سوف يستخدم في الحل.

إن ما يميز نظم دعم القرار هو المرونة والتكيف وسرعة الاستجابة للمستخدم النهائي، كما أنها تمنحه القدرة على التحكم في المدخلات والمخرجات حيث أن شكل المعلومات المطلوبة يكون قابلا للتعديل بحسب احتياجات المستخدم، إضافة إلى ذلك فإن نظم دعم القرار تعمل بدون مساعدة من المبرمجين المحترفين في أغلب الأحيان بحيث يتم الحصول على إجابات لاستفسارات المستخدم الإداري بشكل مباشر وتفاعلي، كما تقدم هذه النظم دعما في جميع مستويات عملية اتخاذ القرار، إضافة إلى كونه قابلا للتعديل بحسب اختلاف أنماط اتخاذ القرار الخاصة بالمدراء. كما أن هناك نوعين أساسيين لنظم دعم القرارات هما:

أ- نظم دعم القرارات الفردية:

وهي التي ترتكز على وجود مستخدم فرد يؤدي نفس الأنشطة في اتخاذ القرارات قد تكرر على فترات زمنية مختلفة مثل قرارات اختيار تشكيلة الأسهم والسندات.

ب- نظم دعم القرارات الجماعية:

وهي التي تعتبر من أهم أنواع نظم دعم القرارات حيث من النادر أن يقوم المدير بمفرده بحل المشكلات والدليل على ذلك وجود اللجان وفرق العمل داخل المنظمات أي وجود مجموعة من الأفراد كمستخدمين للنظم يعملون معا كفريق واحد.

إن الافتراض الذي تقوم عليه نظم دعم القرارات الجماعية هو أن تطوير وتسهيل الاتصال يؤدي إلى تحسين القرارات حيث أن الاتصال الجيد يضمن تركيز النقاش

على المشكلة وتخفيض الوقت الضائع مما يعطي وقتا أطول لمناقشة الأبعاد المختلفة للمشكلة أو التعرف على المزيد من بدائل الحل.

كما أن نجاح نظم دعم القرار يعتمد على عدة عوامل أهمها توافر نظم معالجة بيانات مراقبة ومصممة بشكل جيد، كذلك دعم المنشأة للبحث والتطوير، وانفتاح الاتصالات بين الدوائر والأقسام المختلفة، إلا أن أهم العوامل هو تدريب وتأهيل المستخدم الإداري لاستخدام هذا النوع من النظم، وبدون هذا التدريب يكون النظام بلا فائدة حتى ولو توافرت أفضل البرمجيات وقواعد البيانات.

عاشراً: النظم الخبيرة:

تعتبر النظم الخبيرة من الموضوعات الحديثة التي أثارت اهتمام العديد من المختصين في نظم المعلومات، وقد ظهرت خلال السنوات الماضية كنتاج للعمل في مجال الذكاء الاصطناعي، (Artificial Intelligence) والذي يمكن تعريفه على أنه "السلوك الذي يمكن أن تؤديه الآلة والذي يعتبر من قبيل الذكاء إذا أداه العنصر البشري"، ولذلك فإن هذه النظم تمثل أكثر

تطبيقات الحاسب الآلي حداثة وتقدما حتى الآن حيث أنها تسعى إلى محاكاة العنصر البشري في تفكيره وطريقة حل المشكلات، بمعنى آخر تقديم النصائح والحلول للمشاكل الخاصة بمجال معين تماثل تلك التي يمكن أن يقدمها الخبير البشري في هذا المجال، والفكرة وراء النظم الخبيرة هي أن الخبراء في مجال معين يقومون بتغذية الحاسب بما لديهم من معرفة، هذه الأخيرة يتم تخزينها في الحاسب الآلي بحيث يمكن الرجوع إليها بواسطة مستخدمي النظام (غير ذوي الخبرة في ذلك المجال) للحصول على النصائح التي يحتاجونها، ولذلك يطلق عليها البعض اسم النظم المبنية على المعرفة (Knowledge Based Systems) وبناءا على هذه المعرفة يقوم الحاسب بعمل الاستدلالات والوصول إلى استنتاجات معينة وبالتالي فهو ينصح الخبراء ويقدم لهم المنطق الذي استند إليه في هذه النصائح إذا لزم الأمر، ولقد شاع استخدام هذه النظم في المجالات الطبية والهندسية وجاري انتشاره الآن في المجالات الإدارية ومجالات الأعمال. وتتكون النظم الخبيرة من المكونات التالية:

قاعدة المعرفة(Knowledge Base) والتي تحتوي على حقائق (facts) وقواعد (rules) كما تتضمن وسائل لربط مجموعة من الحقائق معا بطريقة منطقية، وتتطور قاعدة المعرفة وتعدل من خلال برنامج جمع المعرفة (Knowledge Acquisition Programme) أما البرنامج الذي يقوم بأعمال النظم الخبيرة فهو برنامج آلة الاستدلال لـ Inference Engine Programme والذي يستخدم لانتقاء المعرفة المناسبة لحل المشكلة، ويتم ذلك من خلال الدراسة واستنباط المسببات التي تؤدي إلى هذا الحل، ومن خلال اختبار القواعد الموجودة بقاعدة المعرفة، فإذا كانت الظروف الخاصة بتطبيق القاعدة صحيحة يتم تنفيذها، وتتضمن أيضا برنامج تفاعل المستخدم وهو البرنامج الذي يسهل عمل المستخدم مع النظام، إضافة إلى ذلك مهندس المعرفة (Knowledge Engineer) وهو الموظف القائم بتزويد النظام بالخبرة والحقائق والقواعد من خبير أو أكثر.

إحدى عشر: مزايا وعيوب النظم الخبيرة:

توجد العديد من المزايا التي يمكن تحقيقها من خلال استخدام النظم الخبيرة متمثلة في:

أ- توفير الخبرات النادرة:

إن النظم الخبيرة لا تقف عند حد معالجة البيانات بل تستحوذ على المعرفة النادرة والخبرات المتميزة لدى الخبراء في مجال معين تم توفرها بشكل يسمح للآخرين باستخدامها بسهولة.

ب- زيادة الإنتاجية:

فالنظم الخبيرة يمكنها أن تعمل بشكل أسرع وأدق من العنصر البشري، كما أن استخدامها يترتب عليه تقليل الأخطاء أو حتى القضاء عليها، كذلك تخفيض التكاليف الخاصة بالاستعانة بالخبراء.

ج- المرونة:

تتصف النظم الخبيرة بالمرونة في تقديم النصائح في مجالات استخدامها، فبناء على نوع المدخلات من المعلومات تتحدد القواعد المستخدمة في حل المشكلات.

- إمكانية العمل في ظل معلومات غير مؤكدة.

- إمكانية نقل المعرفة إلى أماكن متباعدة جغرافي.

رغم تلك المزايا التي تتمتع بها النظم الخبيرة إلا أنها لا تخلو من بعض العيوب والتي يمكن توضيحها فيما يلي:

- إن المعرفة النادرة التي غالبا ما تشمل عليها النظم الخبيرة قد لا تكون متاحة في العديد من المجالات.

- إن الخبرة المتميزة قد يصعب الحصول عليها من الخبراء في بعض الأحيان حيث أن لكل خبير مدخله في التعامل مع المشكلات.

- إن المصطلحات التي يستخدمها الخبراء للتعبير عن الحقائق والعلاقات غالبا ما تكون معقدة وغير مفهومه للآخرين مما يحول دون الاستفادة الكاملة من إمكانيات هذه النظم.

- إن بناء النظم الخبيرة أمر مكلف.

ثاني عشر: مراحل صنع القرار ودور نظم المعلومات فيها:

إن الهدف الأساسي من نظم المعلومات الإدارية هو خدمة عمليات صنع القرار في المنظمات لذلك فإن التطرق لمراحل صنع القرار سوف يظهر طبيعة الدور الذي يمكن أن تلعبه نظم المعلومات في كل مرحلة منها؛ وفي هذا المجال تعتبر جهود "هيربرت سايمون" وبحوثه من الأعمال الرائدة في مجال وصف ونمذجة عملية اتخاذ القرارات؛ أين قسم عملية اتخاذ القرارات إلى أربعة مراحل؛ وهي الاستخبارات، التصميم، الاختيار والتنفيذ، وفيما يلي عرض لتلك المراحل:

أ- مرحلة الاستخبارات:

تبدأ عملية اتخاذ القرارات عندما يدرك متخذ القرار أن هناك حاجة لاتخاذ قرار معين؛ وبصفة عامة تظهر الحاجة إلى اتخاذ القرارات عندما تكون هناك مشكلة تحتاج إلى حل أو فرصة يجب اغتنامها، ويبدأ إدراك المشكلة عند اكتشاف انحرافات نتيجة عدم اتفاق الأداء المستهدف مع الأداء الفعلي.

إن أهم ما تحتاجه مرحلة الاستخبار عند البحث عن المشكلة هو مسح البيئة الداخلية والخارجية للمنظمة، ونظم المعلومات المبنية على الحاسب الآلي يمكن أن تفيد بشكل فعال صانع القرار في هذه الخطوة من خلال كم المعلومات الذي يتم تخزينه سابقا، كذلك تسهم نظم المعلومات من خلال ما تقدمه من تقارير في تيسير عملية البحث عن المشكلات وذلك بمقارنة الأداء الفعلي بالأداء المخطط.

ب- التصميم (تخطيط الحلول البديلة)

يقوم متخذ القرار أثناء مرحلة التصميم بتنمية بدائل الحلول الممكنة والتي يشتمل كل منها على مجموعة من التصرفات التي يجب القيام بها واختبار مدى جدوى تطبيقها لحل المشكلة، وعادة ما تستخدم الأساليب الكمية وأدوات التصميم المتاحة في بحوث العمليات وبناء النماذج لأغراض التنبؤ بالنتائج المحتملة لكل بديل.

ويفترض أثناء مرحلة التصميم توافر كل البيانات اللازمة لإجراء المزيد من التحليل، وبالتالي فمن المتوقع أن يشتمل نظام المعلومات الذي يساند هذه المرحلة على نماذج للتخطيط والتنبؤ؛ ومن ثم فإن نظم دعم القرار يمكن أن توفر العديد من النماذج الرياضية والكمية التي تساعد في التعرف على بدائل الحلول المختلفة وتقييمها، كما أن النظم الخبيرة يمكن أن تساعد في إظهار بدائل الحل بالنسبة للمشكلات المعقدة كما يمكن أن تسهم في إجراء عمليات التنبؤ بنواتج هذه البدائل.

ج - مرحلة الاختيار

يواجه متخذ القرار في هذه المرحلة العديد من البدائل التي يجب أن يختار من بينها ويصبح البديل المختار هو القرار الذي تترتب عليه مجموعة من التصرفات والأفعال.

ويمكن أن تسهم نظم دعم القرار في مرحلة الاختيار عن طريق إجراء عمليات التقييم الكمي للبدائل، وأيضا من خلال إجراء تحليل الحساسية وتقديم الإجابات السليمة بشأن أسئلة "ماذا-لو" ومن ثم يمكن تحديد السيناريوهات البديلة لحل المشكلة.

د- مرحلة التنفيذ

في هذه المرحلة يتم وضع الحل الذي تم التوصل إليه موضع التنفيذ، وغالبا ما تتطلب مرحلة التنفيذ إجراء تغيرات معينة يستلزمها هذا الحل مثل إعادة تخصيص الموارد المالية المتاحة، تدريب العاملين، تغييرات تنظيمية...وغيرها. وكنتيجة لأن تنفيذ القرار يتطلب إقناع للأطراف المشاركة وتلك التي سوف تقوم بالتنفيذ فإن الأمر يحتاج إلى عمليات اتصال بين العديد من الأطراف المعنية بالقرار، ومن ثم يمكن استخدام نظم دعم القرار مثلا في إجراء هذه الاتصالات من خلال شبكات الحاسب الآلي، كما يمكن استخدام النظم الخبيرة في عمليات التفسير والتبرير المصاحبة للقرار الذي تم صنعه حتى يسهل تنفيذه.

المراجع

المراجع العربية

●أ.د: علي السلمي - إدارة التميز (نماذج وتقنيات الإدارة في عصر المعلومات)- دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع- القاهرة – 2002

●د: مصطفى محمود أبو بكر- الموارد البشرية مدخل لتحقيق الميزة التنافسية- الدار الجامعية الإسكندرية- 2004

●د: جمال الدين محمد المرسي- الإدارة الإستراتيجية للموارد البشرية (المدخل لتحقيق ميزة تنافسية لمنظمة القرن الحادي والعشرين)- الدار الجامعية الإبراهيمية- 2003

●د: عبد الحميد عبد الفتاح المغربي- الإدارة الإستراتيجية لمواجهة تحديات القرن 21- مجموعة النيل العربية

●عماد لطفي ماحس- مقال(هل تحتاج المعرفة إلى إدارة)- الموقع: المحرر- www.almoharer.net

●د: فريد النجار- التحالفات الإستراتيجية من المنافسة إلى التعاون خيارات القرن الحادي والعشرون- إيتراك للنشر والتوزيع- مصر الجديدة- 1999

●د: أمين عبد العزيز حسن- إدارة الأعمال وتحديات القرن 21- دار قباء للطباعة والنشر القاهرة

●د: محمد فريد صحن، علي الشريف، محمد سلطان- مبادئ الإدارة- الدار الجامعية الإسكندرية- 2000

●د: صلاح الدين محمد عبد الباقي- السلوك الإنساني في المنظمات- الدار الجامعية - الإسكندرية- 2001

●د: علي السلمي- إدارة الأفراد والكفاءة الإنتاجية- مكتبة غريب- 1981

●د: راوية حسن- مدخل استراتيجي لتخطيط وتنمية الموارد البشرية- الدار الجامعية- الإسكندرية- 2003

●د: أحمد ماهر- السلوك التنظيمي- الدار الجامعية- الإسكندرية- 2003

●د: مصطفى محمود أبو بكر- التنظيم الإداري في المنظمات المعاصرة- الدار الجامعية- 2003

●أ، د: علي عبد الوهاب- المتطلبات البشرية والفكرية للتغيير- المؤتمر السنوي الثامن- مستقبل الإدارة العربية في عالم المعرفة والتقنية العالية- الإسماعيلية- 6، 8 ديسمبر 2006- الجمعية العربية للإدارة

●أ: قلش ع- نوري م- دور التدريب في تدعيم الميزة التنافسية- المنتدى الوطني الثالث حول تثمين الكفاءات وتنميتها- جامعة باجي مختار عنابة- 2006

●أ، د: أحمد صقر عاشور- روافع التفوق التنموي (المعرفة- الثقافة- المؤسسات)- المؤتمر المذكور سابقا

●أ، د: أحمد سيد مصطفى- التحالفات كإستراتيجية تنافسية لمنظمات الأعمال العربية- دورية آفاق اقتصادية- العدد 71- المجلد 18- 1997

●الأستاذ: عرب يونس- العالم الالكتروني-2005- Arablaw.orgwww

●مركز التميز للمنظمات غير الحكومية- www.ngoce.org

●د: محسن أحمد الخضيري- اقتصاد المعرفة- مجموعة النيل العربية القاهرة- الطبعة الأولى 2001

●أ، د: ثامر ياسر البكري- بناء الإستراتيجية التسويقية لأقسام إدارة المعرفة في منظمات الأعمال من منظور التسويق الداخلي- المؤتمر العلمي لجامعة العلوم التطبيقية عمان الأردن- الجودة الشاملة في إدارة المعرفة وتكنولوجيا المعلومات- 26، 27- 04- 2006

●د: مروان جمعة درويش- إدارة المعرفة ودورها في تحقيق الإبداع الإداري لدى مديري فروع البنوك العاملة في فلسطين- المؤتمر العلمي المذكور سابقا

●د: د: منى شفيق- التسويق بالعلاقات- بحوث ودراسات- المنظمة العربية للتنمية الإدارية- العدد 413- 2005

●التسويق بالعلاقات للفيت- www.12manage.com

●أ: قلش ع- نوري م- دور الإبداع والابتكار في تحقيق التنمية- الملتقى الدولي حول: نحو تنمية واقعية في الجزائر 2006

●السنة الخامسة: العدد 35: خريف 2007 - th Year: Issue 35 Automn5

●وكل ذلك بحسب رأي الكاتب في المصدر المذكور نصا ودون تعليق.

●إصدارات بميك 37 (2004). أدارة الأزمات: التخطيط لما قد لا يحدث. تعريب: علاء أحمد صلاح، مركز الخبرات المعنية بالأدارة ، القاهرة.

●البعلبكي، منير (1980). المورد القريب، دار العلم للملايين، لبنان.

●البلداوي، عبد الأله (2006). كيفية ادارة الأزمات. /http: //www.wpvschool.com forums/showthread.php

●الحداد، فرح لفتة عامر(1994). ادارة الأزمات في المنظمات العراقية: دراسة ميدانية لعينة في شركات وزارة الإسكان والتعمير ".رسالة ماجستير غير منشورة في علوم ادارة الأعمال، جامعة بغداد.

●الخضيري، محسن أحمد (1993). ادارة الأزمات: منهج اقتصادي اداري لحل الأزمات على مستوى الاقتصاد القومي والوحدة الاقتصادية. مكتبة مدبولي، القاهرة.

●الرازي، محمد بن أبي بكر بن عبد القادر (1979). مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان.

●ماهر، أحمد (2006). ادارة الأزمات. الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر.

●كوكس ، داني، وهوفر، جون (1998). " القيادة في الأزمات ". ترجمة هاني خلجة وريم سلطاوي. بيت الأفكار الدولية، الولايات المتحدة الأمريكية.

●-الأستاذ الدكتور/عدنان عمرو: مبادئ القانون الإداري الفلسطيني " نشاط الإدارة ووسائلها" المطبعة الحديثة ,القدس 2002م.

●الأستاذ الدكتور/ عدنان عمرو: مبادئ القانون الإداري ماهية القانون الإداري " تنظيم الإداري والنشاط الإداري", دراسة مقارنة، المطبعة الحديثة، الطبعة الثالثة، القدس2008م.

●الأستاذ الدكتور/ سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري " دراسة مقارنة، الناشر: دار الفكر العربي، القاهرة 2007م.

●الدكتور/ نواف كنعان: القانون الإداري" الكتاب الأول"، الناشر: دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 2002م.

●الدكتور/ عادل السعيد أبو الخير: القانون الإداري " القرارات الإدارية" الضبط الإداري العقود الإدارية", القاهرة (2005-2006).

●الدكتور/ أنور احمد رسلان: القانون الإداري السعودي " تنظيم الإدارة العامة ونشاطها", دارسة مقارنة، الرياض1408هجري.

●الدكتور/ عاشور سليمان صالح شوايل: مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي المقارن ,رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق. جامعة عين شمس- كلية الحقوق.

●الدكتور/ محمد احمد فتح الباب: سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة- دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه.

●عميد/ زياد عريف: ورقة عمل مقدمة من قيادة الشرطة الفلسطينية ضمن سلسلة مشروع تطوير القوانين الفلسطينية.برعاية الهيئة المستقلة لحقوق المواطن, رام الله, تشرين الاول 1998م.

المراجع الأجنبية: -

●Augustine,Norman (1995). Managing The Crisis You Tried To Prevent. Harvard Business Review. Nov.-Des.: 147-158.

●Boin, Arjen &McConnell, Allan (2007)."Preparing for Critical Infrastructure Breakdowns : The Limits of Crisis Management &the Need for Resilience." Journal of Contingencies & Crisis Management.Vol.(15), No.(1): 50-59.

●Diermeier, Daniel (2004)."Strategic Crisis Management ". http: //transportation.northwestern.edu/docs/0000/CrisisMgmt.pdf

●Everly, Jr., George S. (2000). Crisis Management Briefings (CMB): Large Group Crisis Intervention in Response to Terrorism, Disasters, & Violence."International Journal of Emergency Mental Health, 2(1) ,53-57.

●Falkheimer, Jesper & Heide, Mats (2006)."Multicultural Crisis Communication: To wards a Social Constructionist Perspective ". Journal of Contingencies &Crisis Management. Vol. (14),No.(4): 180-189..

●Gundel, Stephan (2005). " Towards A New Typology of Crisis ". Journal of Contingencies &Crisis Management. Vol.(13), No.(3): 106-115.

●Lalonde, Carole (2004). "In Search of Archetypes in Crisis Management." Journal of Contingencies & Crisis Management. Vol. (12), No.(2): 76-87.

●Lukaszewski, James E. (1999). "Seven Dimensions of Crisis Communication Management: A strategic Analysis And Planning Model". Ragan's Communications Journal, Jan. /Feb.

●Szpirglas, Mathias, Acquier, Aurelien &Gand, Sebastien (2005). "Understanding Organizational Crisis Management Process: An Analytical Framework Drawn From A case Study In A Public Company".

●Communication At Euram, Munich, Germany.

●Tritz ,Trina Wolosek (2001). Crisis Management Strategy Utilized By The United States Department Of Defense Following The Terrorist Attack On America : A case Study ". Department Of Communication Studies: 83-94

الفهــــرس



مؤسسة طيبة

للنشر والتوزيع

7علام حسين - ميدان الظاهر - القاهرة

ت:27876470-27867198 ف:27876471(00202)

محمول:01091848808-01112155522

Email : tiba_online@hotmail.com

tiba_online@yahoo.com

9789774315008